




3 1761 11653608 7









Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116536087>







CAI  
XC11  
-B18



45

First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

Tuesday, February 8, 1994

Le mardi 8 février 1994

Issue No. 1

Fascicule n° 1

**Organization meeting  
and**

**Réunion d'organisation  
et**

**First Proceedings on:**  
Study of the regulations proposed to the  
Export Development Act (S.C. 1993, c. 26)

**Premier fascicule concernant:**  
L'étude du règlement de Loi sur  
l'expansion des exportations (L.C. 1993, c. 26)

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

|                                   |                   |
|-----------------------------------|-------------------|
| Angus                             | Perrault, P.C.    |
| * Fairbairn, P.C. (or Molgat)     | St. Germain, P.C. |
| Kelleher, P.C.                    | Stewart           |
| Kolber                            | Stratton          |
| LeBreton                          | Thériault         |
| * Lynch-Staunton<br>(or Berntson) | Tkachuk           |

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator LeBreton substituted for that of the Honourable Senator Simard. (February 8, 1994)

The name of the Honourable Senator St. Germain substituted for that of the Honourable Senator Meighen. (February 8, 1994)

The name of the Honourable Senator Tkachuk substituted for that of the Honourable Senator Charbonneau. (February 8, 1994)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-Président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

|                                   |                   |
|-----------------------------------|-------------------|
| Angus                             | Perrault, c.p.    |
| * Fairbairn, c.p. (ou Molgat)     | St. Germain, c.p. |
| Kelleher, c.p.                    | Stewart           |
| Kolber                            | Stratton          |
| LeBreton                          | Thériault         |
| * Lynch-Staunton<br>(ou Berntson) | Tkachuk           |

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur LeBreton est substitué à celui de l'honorable sénateur Simard. (Le 8 février 1994)

Le nom de l'honorable sénateur St. Germain est substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen. (Le 8 février 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Tkachuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Charbonneau. (Le 8 février 1994)



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, January 20, 1994:*

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Molgat:

That when the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce is established, it be authorized to examine the regulations proposed to the *Export Development Act* (S.C. 1993, c. 26), together with the regulatory impact statement, originally printed in the *Canada Gazette* Part I, November 6, 1993; and

That the Committee report to the Senate no later than February 28, 1994.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Clerk of the Senate

Gordon L. Barnhart

Le greffier du Sénat

## ORDRE DE RENVOI

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 20 janvier 1994:

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Molgat,

Que, lorsque le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sera établi, il soit autorisé à examiner le projet de règlement de la *Loi sur l'expansion des exportations* (L.C. 1993, c. 26), ainsi que le résumé de l'étude d'impact de la réglementation, paru à l'origine dans la *Gazette du Canada*, Partie I, le 6 novembre 1993; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 28 février 1994.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, February 8, 1994

(1)

[Text]

he Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:45 a.m. in Room 257, the East Block, for its organization meeting.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, LeBreton, Perrault, P.C., Stewart, St. Germain, P.C., Stratton, Sylvain, Tkachuk. (10)

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Export Development Corporation:*

Paul Labbé, President and CEO;  
Doug Bellevue, Vice-President, Task Micro-Electronics Inc.;  
Gordon R. Gerry, President, Agra Industries Ltd.;  
Terry Off, Vice-President, Finance, Vytec Corporation;  
André Roy, President, Groupe Bombardier Capital.

*From the Canadian Exporters Association:*

Hon. Gerald A. Regan, Chairman of the Board;  
James Moore, Vice-President, Policy;  
J. Dean Collis, Manager, Contracts, Raytheon;  
Fred G. Ghantous, Treasurer, United Technologies Pratt & Whitney Canada Inc.;  
Brian W. Grassby, Treasurer, CAE Electronics Ltd.;  
Gerry Rowe, Assistant Treasurer, General Electric Canada Inc.;  
Bryan Smith, President, Aerospace Industries Association of Canada.

*From the Insurance Bureau of Canada:*

Ani M. Abdalyan, Associate Counsel;  
Robert Labelle, Regional Vice-President, American Credit Indemnity;  
Tom Leonard, Executive Vice-President, Trade Indemnity.

*From the Canadian Bankers Association:*

Helen Sinclair, President, and CEO;  
Timothy Plumptre, Senior Vice-President, Trade Finance and Correspondent Banking, The Bank of Nova Scotia;  
William Randle, Assistant General Counsel and Foreign Banks' Secretary.

The Clerk presided over the election of a chairman.

The Honourable Senator Sylvain moved, — THAT the Honourable Senator Kirby be elected Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 8 février 1994

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 45, dans la pièce 257, édifice de l'Est, pour sa séance d'organisation.

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus; Kelleher, c.p., Kirby, LeBreton, Perrault, c.p., Stewart, St. Germain, c.p., Stratton, Sylvain, Tkachuk. (10)

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*De la Société pour l'expansion des exportations:*

Paul Labbé, président et chef de la direction;  
Doug Bellevue, vice-président, *Task Micro-Electroniques Inc.*;  
Gordon R. Gerry, président, Agra Industries Ltd.;  
Terry Off, vice-président des finances, Vytec Corporation;  
André Roy, président, Groupe Bombardier Capital.

*De l'Association des exportateurs canadiens:*

Hon. Gerald A. Regan, président du Conseil;  
James Moore, vice-président, politique;  
J. Dean Collis, gérant, contrats, Raytheon;  
Fred G. Ghantous, trésorier, *United Technologies Pratt & Whitney Canada Inc.*;  
Brian W. Grassby, trésorier, *CAE Electronics Ltd.*;  
Gerry Rowe, trésorier associé, *General Electric Canada Inc.*;  
Bryan Smith, président, *Aerospace Industries Association of Canada.*

*Du Bureau d'assurance du Canada:*

Ani M. Abdalyan, avocat-conseil;  
Robert Labelle, vice-président régional, *American Credit Indemnity*;  
Tom Leonard, vice-président exécutif, *Trade Indemnity*.

*De l'Association des banquiers canadiens:*

Helen Sinclair, présidente et chef de la direction;  
Timothy Plumptre, vice-président principal, services internationaux et relations avec les correspondants, La Banque Scotia.  
William Randle, avocat général adjoint et secrétaire des banques étrangères.

Le greffier préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Sylvain propose, QUE l'honorable sénateur Kirby soit élu président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.



## [Texte]

The Honourable Senator Angus moved — THAT the Honourable Senator Sylvain be elected Deputy Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was —  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Sylvain moved — THAT the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and Honourable Senator Kelleher, P.C. and that the Subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the Committee; that the Subcommittee be empowered to invite witnesses and schedule hearings; and that the Subcommittee report its decisions to the Committee.

And the question being put on the motion, it was —  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Sylvain moved — THAT the Committee order the printing of 500 copies of its Proceedings.

The question being put on the motion, it was —  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Sylvain moved, — THAT, pursuant to Rule 90 of the *Rules of the Senate*, the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, it was —  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Sylvain moved, — THAT the Committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the Committee; and that the research staff work under the direction of the Subcommittee.

The question being put on the motion, it was —  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Sylvain moved — THAT, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chairman or in his absence, the Deputy Chairman; and that, pursuant to section 34 of the same act, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred on the Chairman, the Deputy Chairman and the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was —  
Resolved in the affirmative.

The Committee agreed that the question of the financial report on the expenses incurred by the Committee during the Third Session of the Thirty-fourth Parliament and the question of the travelling and living expenses to be paid to witnesses invited to appear before the Committee be referred to the Subcommittee on Agenda and Procedure.

In accordance with the order of reference adopted by the Senate on Thursday, January 20, 1994, the Committee began its consideration of the regulations proposed to the Export Development Act (S.C. 1993, C.26).

Mr. Labbé made a statement and together with the other witnesses, answered questions.

## [Translation]

L'honorable sénateur Angus propose, QUE l'honorable sénateur Sylvain soit élu vice-président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Sylvain propose, QUE le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du vice-président et de l'honorable sénateur Kelleher, c.p., et que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité; QUE le sous-comité soit autorisé à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et QUE le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Sylvain propose, QUE le comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses Délibérations.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Sylvain propose, QUE, conformément à l'article 90 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence du quorum.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Sylvain propose, QUE le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'assigner des attachés au comité; et que, le personnel de recherche travaille sous la direction du sous-comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Sylvain propose, QUE, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée au président, ou en son absence, au vice-président; et que, conformément à l'article 34 de la même Loi, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée au président ou au vice-président, et au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité convient que la question du rapport financier des dépenses engagées par lui au cours de la troisième session de la trente-quatrième législature, et la question des frais de déplacement et de séjour à payer aux témoins invités à comparaître devant le comité, soient renvoyées au Sous-comité du programme et de la procédure.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 20 janvier 1994, le comité commence l'examen du projet de règlement de la Loi sur l'expansion des exportations (L.C. 1993, c. 26).

M. Labbé fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.



[Text]

Mr. Regan made a statement and together with the other witnesses, answered questions.

Ms Abdalyan made a statement and together with the other witnesses, answered questions.

Ms Sinclair made a statement and together with the other witnesses, answered questions.

The Committee agreed to notify the EDC and the CBA as to its conclusions on how to proceed in an effort to resolve the differences between the two parties within the next two weeks.

At 12:20 p.m. the Committee continued *in camera*.

At 12:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

[Traduction]

M. Regan fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

Mme Abdalyan fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

Mme Sinclair fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le comité convient d'informer la SEE et l'ABC de ses conclusions quant à la façon de procéder pour tenter d'aplanir les différences entre les deux parties, d'ici les deux prochaines semaines.

A 12 h 20, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

A 12 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 8, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:45 A.M. to organize the activities of the committee, and to commence its study of the regulations proposed to the Export Development Act (S.C. 1993, c.26).

**Mr. Charles Robert, Clerk of the Committee:** Good morning, senators.

If we are ready senators, perhaps we can begin with the first order of business before the committee; that is, the election of the chairman.

Are there any nominations?

**Senator Sylvain:** I nominate Senator Kirby.

**Mr. Robert:** Senator Sylvain has nominated the Honourable Senator Kirby. Are there any other nominations?

Is the committee agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Kirby (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** The first item on the agenda, honourable senators, is nominations for deputy chairman of the committee.

**Senator Angus:** I nominate Senator Sylvain.

**The Chairman:** I do not know if the chair can second that. I guess I probably can.

Any other nominations?

I declare Senator Sylvain elected as deputy chairman.

Next, I need a motion for someone to serve on what we have always called the steering committee, but what is formally called the Subcommittee on Agenda and Procedure. Do I have a nomination?

**Senator Sylvain:** I nominate Senator Kelleher.

**The Chairman:** Any other nominations? I declare nominations closed.

The steering committee, then, will be composed of Senator Kelleher, Senator Sylvain and myself.

We also need a motion that 500 copies of the committee's proceedings be printed. This is a standard motion which goes before every committee at the time of commencement of that committee so that the expenses of producing our proceedings are covered. Can I have such a motion?

**Senator Sylvain:** So moved.

**The Chairman:** Any objections to that?

**Senator Sylvain:** I presume that the number 500 has some relevance to their use and need?

**The Chairman:** I want to check on that, but let us agree that we produce the 500.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 8 février 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 45 pour organiser les activités du comité et pour commencer à examiner le projet de règlement de la Loi sur l'expansion des exportations (L.C. 1993, c.26).

**M. Charles Robert, greffier du comité:** Bonjour, honorables sénateurs.

Si nous sommes prêts, nous pouvons aborder la première question à l'ordre du jour, soit l'élection du président.

Y a-t-il des candidatures?

**Le sénateur Sylvain:** Je propose le sénateur Kirby.

**M. Robert:** Le sénateur Sylvain a proposé l'honorable sénateur Kirby. Y a-t-il d'autres candidatures?

Les sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Kirby (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** La prochaine question à l'ordre du jour, honorables sénateurs, est l'appel de candidatures pour le poste de vice-président du comité.

**Le sénateur Angus:** Je propose le sénateur Sylvain.

**Le président:** Je ne sais pas si le président peut appuyer cette proposition. J'imagine que oui.

Y a-t-il d'autres candidatures?

Le sénateur Sylvain est élu vice-président.

Il faut maintenant une motion pour choisir qui siégera au comité de direction, officiellement appelé le Sous-comité du programme et de la procédure. Y a-t-il des propositions?

**Le sénateur Sylvain:** Je propose le sénateur Kelleher.

**Le président:** D'autres propositions? Les mises en candidatures sont terminées.

Le sénateur Kelleher, le sénateur Sylvain et moi-même formeront donc le comité de direction.

Il nous faut aussi une motion pour faire imprimer 500 exemplaires des délibérations du comité. C'est une motion dont est saisi chaque nouveau comité au début de ses travaux, afin que les frais d'impression des délibérations soient couverts. Pouvez-vous me proposer une motion en ce sens?

**Le sénateur Sylvain:** J'en fais la proposition.

**Le président:** Y a-t-il des objections?

**Le sénateur Sylvain:** Je suppose que le nombre de 500 est en rapport avec les besoins prévus?

**Le président:** Je veux m'en assurer, mais entendons-nous pour un tirage de 500 copies.

[Text]

Oh, we have some data. Based on something the clerk just gave me, looking back over the last 42 issues that have been printed, the maximum number left over runs from 15 to 25. Therefore, I would say we would probably need somewhere between 475 and 500. We will stick with the 500.

**Senator Sylvain:** That is probably the only target we will hit this year.

**The Chairman:** Pursuant to rule 90 of our rules, we need to authorize the chairman to call meetings and to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present. Can we have such a motion?

**Senator Sylvain:** So moved.

**The Chairman:** Finally, pursuant to rule 105, we are required to report on expenses incurred in the preceding session. We will circulate a report. It deals with the expenses the committee incurred during the preceding session. The total cost was \$35,604.

Can I have a motion to accept this report and thereby authorize me to table this report in the Senate?

**Senator Sylvain:** Could we have some indication as to what these numbers mean and how they were arrived at before we blindly accept them?

**The Chairman:** I was hoping we could also do that. Perhaps we could set this item aside. We do not need to table it immediately. We could discuss it when we have a steering committee meeting.

**Senator Sylvain:** Certainly.

**The Chairman:** Finally, we need a motion asking the Library of Parliament to assign research officers to the committee. You will recall that the library has historically provided research staff to the committee to conduct analysis. The research staff works under the direction of the steering committee.

**Mr. Robert:** It has been moved.

**The Chairman:** Very well.

Finally, we need a resolution pursuant to section 32 of the Financial Administration Act which essentially allows the chairman — usually done with the concurrence of the steering committee — to certify accounts payable by the committee, once the committee has agreed they should be paid.

**Senator Sylvain:** So moved.

**The Chairman:** May I then turn to the item of business before us today.

Our first set of witnesses are from the Export Development Corporation.

**Senator Sylvain:** Excuse me, Mr. Chairman. We did not deal with number 10 on the agenda. Are you purposely avoiding that?

[Traduction]

Voici quelques chiffres. Un document que le greffier vient de me donner montre qu'il est resté tout au plus 15 à 25 exemplaires de chacun des 42 fascicules les plus récents. Il me semble donc qu'il nous faut entre 475 et 500 exemplaires. Optons pour 500.

**Le sénateur Sylvain:** C'est probablement le seul objectif que nous réussirons à atteindre.

**Le président:** Conformément à l'article 90 du Règlement, il faut que le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et en permettre la publication en l'absence de quorum. Pouvez-vous me proposer une motion à cet effet?

**Le sénateur Sylvain:** J'en fais la proposition.

**Le président:** Enfin, conformément à l'article 105, nous devons déposer un relevé des dépenses faites par le comité au cours de la session précédente. Nous ferons circuler un relevé des dépenses du comité de la session précédente. Le total s'élève à 35 604 \$.

Pouvez-vous proposer une motion d'adoption du relevé et m'autoriser par conséquent à le déposer au Sénat?

**Le sénateur Sylvain:** Peut-on nous expliquer brièvement ce que ces chiffres représentent et comment les calculs ont été effectués pour que nous ne les adoptions pas à l'aveuglette?

**Le président:** J'espérais bien le faire. Nous pourrions peut-être remettre la question à plus tard. Il n'est pas nécessaire de déposer le relevé immédiatement. Nous pourrions en discuter lors de la réunion du comité de direction.

**Le sénateur Sylvain:** Certainement.

**Le président:** Finalement, il nous faut une motion pour demander à la Bibliothèque du Parlement d'assigner des agents de recherche au comité. Vous savez sans doute que la Bibliothèque a toujours fourni du personnel de recherche au comité pour effectuer des analyses. Ce personnel relève du comité de direction.

**M. Robert:** Une proposition a été faite en ce sens.

**Le président:** Très bien.

Finalement, nous devons avoir une résolution en conformité avec l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, afin d'autoriser le président, de concert habituellement avec le comité de direction, à approuver les comptes fournisseurs du comité, une fois que le comité aura convenu qu'ils doivent être payés.

**Le sénateur Sylvain:** J'en fais la proposition.

**Le président:** Puis-je passer à l'ordre de renvoi pour aujourd'hui?

Les premiers témoins représentent la Société pour l'expansion des exportations.

**Le sénateur Sylvain:** Pardon, monsieur le président. Nous n'avons pas réglé la question 10 à l'ordre du jour. L'avez-vous évitée sciemment?



[Texte]

**The Chairman:** I deliberately avoided dealing with the travelling expenses of witnesses. I thought we might discuss that issue in the steering committee. As I think Senator Sylvain knows, he and I have not always favoured some of the travelling expenses, therefore I thought we might deal with it first in the steering committee.

**Senator Sylvain:** I agree.

**The Chairman:** Senators, our first item of business today is an item to deal with regulations gazetted back in November, pursuant to Bill C-118, the Export Development Act.

Could I ask the witnesses from the Export Development Corporation to please come forward.

**The Chairman:** Senators, let me say a word or two about these hearings and then ask Paul Labbé, the president and CEO of Export Development Corporation, to introduce the people with him.

Let me remind you that when the Export Development Act changes went through this committee and subsequently through the Senate last spring, an agreement was reached with the then Minister of International Trade, the Honourable Michael Wilson, that when regulations pursuant to the act were gazetted, there would be 60 days before they came into effect. Mr. Wilson also said this committee would have adequate time to hold hearings on those regulations, so if various business groups wanted to support or object to those regulations, they would be given the opportunity to do so before this committee.

The regulations were gazetted last November with the concurrence of the Export Development Corporation and the new Minister of International Trade. It was agreed that the 60-day limit in the act would be waived in the sense that the regulations technically could have come into effect on January 4, at which time we were not sitting and Parliament was not sitting. It was agreed that the government would delay putting the regulations into effect until this committee had an opportunity to hold hearings on those regulations. That is really our purpose here this morning.

Before us are four sets of witnesses. For those who were not here before, you will find that the comments on the proposed changes and their acceptability or lack of acceptability will focus on two areas; one related to insurance and the other to banking in its broad sense. I expect that the comments we will hear, if you read some of the briefs, will deal basically with those two issues.

We will begin with the Export Development Corporation explaining its point of view. We will then move onto the Canadian Exporters Association, the Insurance Bureau of Canada, and the Canadian Bankers Association.

Mr. Labbé, would you introduce the people with you for the senators and then perhaps make an opening statement.

[Translation]

**Le président:** C'est à dessein que je ne me suis pas arrêté à la question des dépenses de voyage des témoins. Je crois que nous pourrions la soumettre au comité de direction. Le sénateur Sylvain n'est pas sans savoir que lui et moi n'avons pas toujours approuvé certains frais de déplacement. J'ai donc pensé que nous pourrions nous pencher sur le sujet dans le cadre du comité de direction.

**Le sénateur Sylvain:** Je suis d'accord.

**Le président:** Sénateurs, le premier point de l'ordre de renvoi aujourd'hui concerne le règlement annoncé officiellement dans la *Gazette du Canada* en novembre dernier, en application du projet de loi C-118, soit la Loi sur l'expansion des exportations.

J'invite les témoins de la Société pour l'expansion des exportations à s'avancer.

**Le président:** Sénateurs, permettez-moi de dire un mot ou deux sur les audiences et de demander ensuite à Paul Labbé, président et chef de la direction de la Société pour l'expansion des exportations, de présenter son groupe.

Permettez-moi de vous rappeler que lorsque les modifications apportées à la Loi sur l'expansion des exportations ont été approuvées par le comité et ensuite par le Sénat au printemps dernier, une entente avait été conclue avec celui qui était ministre du Commerce international à l'époque, soit l'honorable Michael Wilson, pour qu'il y ait un délai de 60 jours entre l'annonce officielle du règlement d'application de la loi dans la *Gazette du Canada* et l'entrée en vigueur de ce règlement. M. Wilson avait également dit que le comité aurait le temps voulu pour tenir des audiences sur ce règlement et entendre les objections des divers groupements d'entreprises.

Le règlement a été publié dans la *Gazette* en novembre dernier, avec le consentement de la Société pour l'expansion des exportations et du nouveau ministre du Commerce international. Il fut convenu que le délai de 60 jours prévu par la loi serait reporté, puisque le règlement devait entrer en vigueur le 4 janvier, date à laquelle ni le comité ni le Parlement ne siégeaient. Il fut donc convenu que le gouvernement retarderait l'entrée en vigueur du règlement, jusqu'à ce que le comité puisse tenir des audiences. Voilà pourquoi nous sommes ici aujourd'hui.

Nous entendrons aujourd'hui quatre groupes de témoins. Je rappelle, pour le bénéfice des nouveaux venus, que les observations pour et contre les changements proposés touchent deux domaines: celui des assurances et celui de l'activité bancaire dans son sens le plus large. Je pense que vous constaterez, à la lecture de quelques mémoires, que les remarques d'aujourd'hui porteront principalement sur ces deux sujets.

Le premier groupe que nous entendrons est celui de la Société pour l'expansion des exportations, ou SEE. Nous entendrons ensuite l'Association des exportateurs canadiens, le Bureau d'assurance du Canada et enfin, l'Association des banquiers canadiens.

Monsieur Labbé, veuillez nous présenter les personnes qui vous accompagnent et nous faire une entrée en matière.

[Text]

**Mr. Paul Labbé, President and CEO, Export Development Corporation:** Good morning, senators. In addition to our presentation, we have a number of exporters with us who could perhaps best explain the impact of this act on their operations. We have brought them along for that purpose.

I have with me Mr. Pierre André Roy, President of Groupe Bombardier Capital. Our second speaker is Mr. Gordon Gerry, President of the consulting engineering firm Agra Industries Ltd. of Mississauga. He also represents the Association of Consulting Engineers of Canada. Terry Off is Vice-President, Finance, Vytec Corporation, a vinyl siding exporter from London, Ontario. Doug Bellevue is Vice-President of Task Micro-Electronics Inc., from Dollard-des-Ormeaux in Montreal. Finally, we have Mr. Bryan Smith, Vice-President, Operations, Aerospace Industries Association of Canada, one of the industries most affected by the recent changes in trade occurring in the global market.

Honourable senators, I thank you very much for this meeting.

Honorables sénateurs, je vous avoue franchement que je suis un peu déçu de constater qu'il y a déjà neuf mois, on s'est entendu pour venir discuter des règlements qui devaient se faire vers la mi-juin. Nous nous retrouvons six mois plus tard à cette rencontre qui, je crois, est bienvenue. Cela n'est pas une question de mauvaise foi. J'ai l'impression que cela démontre très bien quand même les processus très compliqués que nous nous imposons au Canada pour essayer de faire avancer la chose publique et qui affectent dans une certaine mesure la compétitivité et l'habileté des entreprises canadiennes qui doivent s'adapter aux besoins du marché qui évoluent très rapidement dans le secteur international.

As I said, I guess delay is more a reflection of the complex systems to which we submit ourselves, but we certainly welcome the opportunity to come and discuss these issues with you this morning.

As a bit of history, it might be worthwhile to recall that the Export Development Corporation, or its initial configuration, which was the Export Credit Insurance Corporation, was established about 50 years ago to provide Canadian exporters with the tools their international competitors had so that they could compete in the rapidly rebuilding market following World War II.

Twenty-five years later, the act got a major overhaul and the organization got a new name. It was called the Export Development Corporation. This was in 1969. The scope of the revamp was really to help Canadian exporters in the international marketplace to better compete with their international competition.

That bill received all-party support. You are certainly familiar with the provisions of Bill C-118 which the previous government introduced last year. It was based on what they then called the

[Traduction]

**M. Paul Labbé, président et chef de la direction, Société pour l'expansion des exportations:** Bonjour, honorables sénateurs. En plus d'avoir un exposé à présenter, nous avons aujourd'hui avec nous un certain nombre d'exportateurs, qui sont bien placés pour expliquer les répercussions de la loi sur leurs opérations. C'est pourquoi nous les avons invités à nous accompagner.

Voici M. Pierre André Roy, président du Groupe Bombardier Capital. Le deuxième intervenant est M. Gordon Gerry, président de l'entreprise de génie-conseil *Agra Industries Ltd.*, de Mississauga. Il représente également l'Association des ingénieurs-conseils du Canada. M. Terry Off est vice-président des finances chez Vytec Corporation, un exportateur de revêtement en vinyle de London, en Ontario. M. Doug Bellevue est vice-président de *Task Micro-Electronics Inc.*, de Dollard-des-Ormeaux à Montréal. Finalement, nous avons M. Bryan Smith, vice-président des opérations de l'Association des Industries aérospatiales du Canada, l'une des industries les plus durement touchées par les changements qui ont marqué récemment les échanges sur le marché mondial.

Honorables sénateurs, je vous remercie beaucoup pour cette réunion.

Honourable senators, I must admit frankly that I am a bit disappointed that nine months have gone by since we agreed to discuss the regulations which were to come into force around mid-June. Here we are then today, six months later, at this meeting which, I believe, is a very welcome one. I know no one acted in bad faith. I do feel however that it is a perfect example of the very complicated procedures we impose upon ourselves in Canada in the name of public interest. These complications affect our Canadian industry's ability to compete and to adapt to the needs of a rapidly changing global market.

Comme je l'ai dit, je pense que les retards sont principalement attribuables aux processus très compliqués que nous nous imposons, mais nous sommes très heureux d'avoir l'occasion de venir parler avec vous de ces questions ce matin.

Il serait peut-être utile de rappeler que la Société pour l'expansion des exportations, baptisée sous sa forme originale la Société d'assurance des crédits à l'exportation, a été fondée il y a 50 ans pour donner aux exportateurs canadiens les outils dont jouissaient leurs concurrents internationaux, afin qu'ils puissent leur faire concurrence sur le marché qui s'est rapidement reconstruit après la Deuxième Guerre mondiale.

Vingt-cinq ans plus tard, la loi a subi une refonte d'importance et l'organisme a été rebaptisé la Société pour l'expansion des exportations. C'était en 1969. La restructuration était destinée en fait à aider les exportateurs canadiens dans la compétition avec leurs concurrents sur le marché international.

Le projet de loi a reçu l'appui de tous les partis. Vous connaissez sans doute les dispositions du projet de loi C-118 que le gouvernement précédent a déposé l'année dernière. Elles étaient



## [Texte]

"three Cs": competition, competitiveness and customers — EDC's customers, Canada's exporters.

That bill also received all-party support in the Canadian Parliament. It also received a very strong endorsement from Canadian exporters. They were supportive because of the flexibility which they needed and they saw in the broadened EDC mandate.

Exporters cannot tell you today how certain buyers in certain sectors or parts of the world are going to structure their deals five years from now. They do realize, however, that any rigidity which we build into the system today, even if all of the current scenarios are covered, are more than likely to let them down in the future.

The management of the Export Development Corporation certainly recognizes that the act itself is very broad and allows considerable flexibility. We also recognize and respect Parliament's requirements for checks and balances through regulation and otherwise. There are a lot of checks and balances in the system today. The formal ones, about which we are going to be talking, are the act itself and the regulations. There are a number of informal ones.

We have to submit to government a five-year long-term plan every year. That plan is tabled in the House of Commons. Our borrowing powers are controlled. They are approved by the Minister of Finance annually. We have a published annual report. We are kept in check by our exporters who closely follow what we are doing and provide us immediate feedback as to whether we are servicing them. As well, we have continual operations and discussions with the Canadian Export Association and other interested organizations, including the banks and the other national trade associations.

With regard to the regulations; an interdepartmental group developed the regulations which established the intent behind the use of the EDC's broadened powers, identifying what it can and cannot do without ministerial or Governor-in-Council approval.

We consulted widely and in good faith in the run-up to the publication in the official *Gazette*, with the exporters and various associations. We had a very open and very frank discussion. We have not resolved all of the issues and, as the chairman mentioned, there are two areas where there is still some disagreement. I would like to elaborate briefly on those.

We dealt with them in the Regulatory Impact Analysis Statement which appeared in the *Canada Gazette*. The two issues we have to discuss today are the domestic receivables insurance and the domestic financing, what is now more precisely being referred to as pre-shipment financing.

With regard to financing, increasingly in today's international marketplace exporters are required to carry the burden of arranging financing for the upfront cost of major transactions.

## [Translation]

fondées sur ce que l'on appelait les trois «C», soit la concurrence, la compétitivité et la clientèle, cette dernière étant constituée des clients de la SEE, c'est-à-dire les exportateurs canadiens.

Le projet de loi a également été approuvé par tous les partis au Parlement et les exportateurs canadiens l'ont vivement appuyé. Ils y trouvaient en effet la souplesse dont ils avaient besoin et qu'ils voyaient dans le mandat élargi de la SEE.

Les exportateurs ne peuvent pas nous dire aujourd'hui comment les acheteurs dans certains secteurs ou dans diverses parties du monde vont structurer leurs opérations d'ici cinq ans. Ils savent cependant que toute rigidité donnée au système aujourd'hui, même si l'on tente par tous les moyens de prévoir toutes les éventualités, risque de les laisser en mauvaise situation à l'avenir.

La direction de la Société pour l'expansion des exportations reconnaît que la loi comme telle a une très vaste portée et donne une bonne marge de manoeuvre. Nous admettons aussi et respectons le fait que le Parlement doit prévoir certains contrôles, par le biais des règlements ou autrement. Le système à l'heure actuelle comporte déjà beaucoup de freins et de contrepoids. Certains sont officiels, comme la loi et le règlement dont nous allons parler aujourd'hui. Mais il en existe aussi un certain nombre d'éléments de contrôle officieux.

Nous devons présenter chaque année au gouvernement un plan quinquennal à long terme. Ce plan est déposé à la Chambre des communes. Notre capacité d'emprunt est contrôlée puisqu'elle doit être approuvée chaque année par le ministre des Finances. Nous publions un rapport annuel. Les exportateurs surveillent nos activités de près et réagissent promptement à la qualité des services que nous leur offrons. De plus, nous travaillons et discutons sans cesse avec l'Association des exportateurs canadiens et d'autres organismes intéressés, comme les banques et d'autres associations nationales de commerce.

Le règlement, quant à lui, a été élaboré par un groupe interministériel qui a défini l'intention derrière l'élargissement des pouvoirs de la SEE et a précisé dans quelles circonstances cette dernière doit demander l'autorisation du ministre ou du gouverneur en conseil.

Nous avons mené de bonne foi de vastes consultations auprès des exportateurs et de diverses associations pendant la période qui a précédé la publication officielle du règlement dans la *Gazette*. Les discussions ont été ouvertes et très franches. Nous n'avons pas réglé toutes les questions et, comme l'a signalé le président, il reste deux pierres d'achoppement. J'aimerais en parler brièvement.

Nous nous sommes penchés sur ces deux questions dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui a paru dans la *Gazette du Canada* et nous voulons les examiner aujourd'hui. Il s'agit de l'assurance des créances sur le marché national et le financement sur le marché national, appelé plus précisément le financement préalable à l'expédition.

En ce qui concerne le financement, soulignons que sur le marché international contemporain, les exportateurs doivent se charger de trouver les fonds nécessaires pour couvrir les frais



*[Text]*

That can sap the company's cash flow, diverting already scarce financial resources away from research and development, production, marketing, and market development. Domestic financing is a direct response to this emerging trend and a direct response to the exporters' needs.

The proposed regulations limit EDC to providing financing for the costs associated with international business. Any domestic financing not related to such business could only be undertaken with ministerial approval.

It is certainly not our intention to become full-fledged players in the working capital field. That is not our mandate. That is not what the act says we should be doing, or could be doing, nor do we have the capital with which to do it. The Export Development Corporation has \$8 billion under administration, compared to the commercial banks that have \$800 billion under administration. We are dealing with about one per cent of what the banks are doing in Canada and internationally right now. Therefore, that is not our mandate and that is not what we want to do. I remind you as well that the act passed by Parliament last year did not increase the capital of the corporation. It increased some of our borrowing powers, not the capital of the corporation.

There are some strict limits on what we can and cannot do in practical terms. However, it is essential that we have the flexibility to provide financing directly to an exporter where it is required by the circumstances, in a particular export transaction. That is very exceptional, but it has been done.

With regard to domestic insurance, many of our customers, small and medium-sized firms particularly, told us they need access to the economies that can be achieved by sole-sourcing their credit insurance needs. This is an important part of business and in preparing for the act we are responding to that need. Being able to one-stop shop at EDC has the effect of cutting red tape, reducing cost, increasing the availability of coverage to better reflect what the exporters' foreign competitors have access to, and greatly enhancing risk management. As one of our smaller customers put it, a domestic loss can put them out of business as quickly as a loss of their export receivables. The net effect to Canada is the same; lost jobs, lost sales. However, with industry penetration in insurance of 5 per cent in a \$185-billion market, there is plenty of domestic credit business out there for everyone.

Nevertheless, we believe the regulations as drafted demonstrate clearly that our aim is not to take market share away from any insurers. I should point out, however, that the more we tighten the regulations, or this part of the regulations, the more companies will effectively be cut off from joint domestic export credit insurance. This would hurt the very firms we believe are the best positioned to boost Canada's prospects for long-term prosperity;

*[Traduction]*

initiaux d'opérations importantes. Cela peut miner la marge brute d'autofinancement de l'entreprise, privant cette dernière des maigres ressources financières affectées à la recherche et au développement, à la production, à la commercialisation et au développement des marchés. Le financement sur le marché national est une réponse directe à cette nouvelle tendance et aux besoins des exportateurs.

Le projet de règlement propose que le financement assuré par la SEE vise uniquement les coûts liés au commerce international. Il faudrait obtenir l'approbation ministérielle pour tout financement sur le marché national.

Nous n'avons certainement pas l'intention d'intervenir à fond dans le domaine du fonds de roulement. Ce n'est pas notre mandat. La loi ne nous encourage ni ne nous oblige à le faire; en outre, nous ne disposons pas d'un capital suffisant. La Société pour l'expansion des exportations dispose de 8 milliards, alors que les banques en ont 800, c'est-à-dire que nous avons environ 1 p. 100 de leur pouvoir au Canada et à l'étranger. Par conséquent, ce n'est pas notre mandat et ce n'est pas ce que nous voulons faire. Je vous rappelle aussi que la loi adoptée par le Parlement l'an dernier n'a pas augmenté le capital de la Société. Elle a augmenté dans une certaine mesure notre pouvoir d'emprunt, mais pas notre capital.

Dans la pratique, nous sommes très limités dans ce que nous pouvons, mais il est essentiel pour nous de disposer de la souplesse nécessaire pour financer directement les exportateurs, mais les circonstances l'exigent. Cela se fait à titre exceptionnel, mais cela s'est fait.

En ce qui concerne l'assurance, au Canada, un grand nombre de nos clients, les petites et moyennes entreprises en particulier, nous ont fait part de leur désir d'avoir accès à certains marchés grâce au recours à une assurance sur les créances fournie par une seule entité. Cela est un élément important et, au moment d'élaborer la loi, nous voulons faire en sorte qu'il soit tenu compte de ce besoin. Si les exportateurs pouvaient obtenir tous les services dont ils ont besoin auprès de la Société, cela éliminerait les lourdeurs administratives, réduirait les coûts, augmenterait la protection d'une façon qui correspondrait davantage à ce dont les compétiteurs étrangers peuvent bénéficier et améliorerait grandement la gestion du risque. Comme l'a dit un représentant de l'une des petites entreprises que nous comptons parmi nos clients, une perte sur le marché intérieur l'accuserait à la faillite aussi sûrement qu'une perte de créances à l'exportation. Pour le Canada, le résultat est le même, perte d'emplois, baisse du nombre des ventes. Toutefois, une pénétration du marché de l'assurance se chiffrant à une proportion de 5 p. 100 dans un marché de 185 milliards de dollars laisse de la place pour tout le monde dans le domaine des transactions de crédits sur le marché intérieur.

Cependant, les règlements, tels qu'ils sont proposés, démontrent clairement que notre objectif n'est pas de voler la part du marché des assureurs. Je voudrais toutefois souligner que plus nous resserrons les règlements, ou du moins cet aspect des règlements, plus les entreprises auront difficilement accès à l'assurance conjointe sur les créances à l'exportation, sur le marché intérieur. Cela pourrait être très nuisible aux entreprises les plus susceptibles

## [Texte]

the successful smaller entrepreneurs anxious to grow through market diversification.

As president of the Export Development Corporation, I am not here seeking your support for the regulations as currently drafted in order to preserve a piece of legislation, but rather to preserve what I believe firmly is right for the exporters. Having been an exporter myself, I can relate to what their needs are. Others may have a different view. I am not saying that they are all represented here, but I would argue, with respect, that they are not necessarily exporters.

That concludes what I would like to say today, Mr. Chairman, but I thought we could provide an opportunity for the exporters who are here, who would be the beneficiaries of this broadened act, to explain to you what this act means for them.

**The Chairman:** Mr. Labbé, I am happy to do that. Just keep in mind that we were trying to allot roughly a half hour per group of witnesses, and I am sure that on at least a couple of the items some members of the committee would like to ask you some questions.

**Mr. Labbé:** We are mindful of that. As a matter of fact, the Air Industries Association presentation will be made here but questions would be addressed as part of the Canadian Export Associations' over-all presentation, if that is agreeable.

I would like to call on Mr. Roy now.

**M. André Roy, président, Bombardier:** Honorables sénateurs, mon nom est André Roy, je suis le président du groupe Bombardier Capital et je suis ici en tant que président. Bombardier est une entreprise canadienne qui est reconnue comme leader mondial à titre de concepteur, de fabricant et de distributeur de matériel de transport et autres produits reliés à ces technologies. Nos domaines d'activité incluent le matériel de transport, le secteur aéronautique, les dépenses, les produits de consolidation motorisés, les services financiers et immobiliers. Bombardier compte 35 000 employés dans huit pays. Au Canada, nous employons 15 000 personnes, au Québec, en Ontario et au Manitoba.

**Senator St. Germain:** The interpretation is very faint.

**Mr. Roy:** Let me switch to English, but you will have to deal with my accent.

Bombardier is a Canadian company that is mostly involved in the aerospace business, consumer motorized product and mass transit systems. We have 35,000 employees in eight different countries. In Canada we have 15,000 employees in Quebec, Ontario and Manitoba.

I hope you do not need translation for my English.

Our volume of business per year is about \$4 billion, of which \$2.5 billion is produced in Canada. Out of the Canadian

## [Translation]

de favoriser la prospérité du Canada à long terme, les petites entreprises qui comptent sur la diversification du marché pour croître.

A titre de président de la Société pour l'expansion des exportations, je n'essaie pas de vous convaincre d'appuyer les règlements dans le but de préserver une loi, mais plutôt pour préserver ce que je pense être le droit des exportateurs. Ayant été moi-même exportateur, je connais leurs besoins. Les autres ne sont pas obligés de penser comme moi; ils ne sont peut-être pas tous présents, mais je dis avec tout le respect que je leur dois, que ceux qui ne partagent pas mes vues ne sont pas forcément exportateurs.

J'ai dit tout ce que j'avais à dire, monsieur le président, mais je pense qu'il serait bon de permettre à tous les exportateurs ici présents, qui bénéficieraient de l'élargissement de la loi, de s'exprimer.

**Le président:** Monsieur Labbé, je suis tout à fait d'accord. Je rappelle cependant que chaque groupe de témoins a droit à environ une demi-heure. En outre, je suis sûr que certains membres du comité voudront poser des questions sur certains points.

**M. Labbé:** Nous en tiendrons compte. En fait, l'Association canadienne des industries aéropaciales va présenter son mémoire, mais les questions s'inscriront dans la présentation globale de la SEE, si cela vous convient.

Je cède maintenant la parole à M. Roy.

**Mr. André Roy, President, Bombardier:** Honourable senators, my name is André Roy and I am here today in my capacity as President of Groupe Bombardier Capital. Bombardier is a world renowned Canadian company, a leading designer, manufacturer and distributor of transportation material and other related products. Our operations cover transportation material, the aerospace business, expenses, motorized consumer products and financial and real estate services. Bombardier employs 35,000 people in eight countries. In Canada, we have 15,000 employees in Quebec, Ontario and Manitoba.

**Le sénateur St. Germain:** Le son de l'interprétation est très faible.

**M. Roy:** Je passe à l'anglais, mais il y a le problème de mon accent.

Bombardier est une entreprise canadienne qui travaille surtout dans le domaine de l'aérospatiale, qui fournit des appareils motorisés de consommation et des systèmes de transport en commun. Nous avons 35 000 employés qui travaillent dans huit pays différents, dont 15 000 au Canada, répartis entre le Québec, l'Ontario et le Manitoba.

J'espère que vous n'aurez pas besoin de la traduction de mon anglais.

Notre chiffre d'affaires annuel est d'environ 4 milliards, dont 2,5 milliards sont générés au Canada. Quatre-vingts pour cent de



*[Text]*

production, 80 per cent is exported outside of Canada, and I think that we have the right to the title of "exporter".

The Export Development Corporation is a vital tool for us. Bombardier is a large user of EDC services. EDC has financed over \$3 billion Canadian worth of warranty exports in the last 20 years. The risk associated with our activities, especially in the aerospace sector, is significant, and the large financing requirements call for creative and innovative solutions to be made available in order to remain competitive.

The trend is now toward market globalization. The evolution and emergence of large trading blocks — the European Economic Community, and the NAFTA, the dismantling of the former U.S.S.R., the fantastic growth of the Asian and Pacific economies, and the recent GATT agreements — are all factors, along with many others, indicating how fast and strongly the globalization of the world market is occurring. We must look at the whole planet as a vast and unique market with certain regional particularities — some political, some monetary.

However, if the markets globalize, so does the competition, and not only does the competition globalize, but it reaches higher degrees of sophistication that were unbelievable a few years ago.

Bombardier aims to be the leader in its field of operation. Our products are renowned and internationally competitive on price, quality and customer support. These criteria are more than ever necessary. However, these criteria alone are no longer sufficient as the capacity to provide customers attractive financing terms has evolved to be a key competitive tool to win orders in the international arena.

Government-owned manufacturers, supported by government-owned banks, are often the competition Bombardier faces all over the world. The competition throughout the world is therefore a competition between nations more than a competition between companies, and the Export Development Corporation constitutes the indispensable tool which Canada needs to support its exporters in this ever-changing environment. However, to be effective EDC must possess the authority and latitude necessary to rapidly structure the most creative and efficient possible solution to support Canadian exporters in the fierce competitive environment in which we operate. We need more tools, not less.

We have passed the point of competing among ourselves. Together we must now compete against the rest of the world. To win we must be faster and better, and that includes at financing levels. Let us not let our own internal disputes affect our capacity to grab our portion of this world market.

Time is of the essence. It is, therefore, crucial for us that EDC be able to structure transactions using all the available market tools, such as leasing and equity participation.

*[Traduction]*

la production canadienne est exportée à l'étranger et je pense par conséquent que nous méritons le titre d'«exportateurs».

La Société pour l'expansion des exportations est d'une importance vitale pour nous. Nous sommes l'un de ses plus gros clients. La SEE a financé au cours des 20 dernières années plus de 3 milliards en exportations garanties. Le risque que représente nos activités, en particulier dans le domaine de l'aérospatiale, est énorme et il faut déployer des trésors d'imagination pour trouver des solutions qui nous permettent d'obtenir les importants fonds dont nous avons besoin.

Le tendance actuelle est à la mondialisation des marchés. Les changements d'ordre politique et l'apparition de grandes forces commerciales, je parle ici d'éléments comme la CEE, la signature de l'ALÉNA, le démantèlement de l'URSS, la croissance fantastique des économies des pays asiatiques et du Pacifique et du GATT, signé récemment. Tout cela, et d'autres facteurs encore, traduisent le fait que cette mondialisation s'opère rapidement et avec force. Nous devons voir la planète dans son ensemble; elle constitue un marché vaste et unique, tout en comportant des différences selon les régions, certaines différences étant d'ordre politique, d'autres monétaire.

Si les marchés se mondialisent, la concurrence aussi. En plus, celle-ci atteint un degré de complexité qui n'aurait pas été concevable il y a seulement quelques années.

Bombardier veut être le chef de file dans son domaine. Nos produits bénéficient d'une grande renommée et ses prix, sa qualité et son service aux clients sont appréciés dans le monde entier. Ces éléments sont plus que jamais nécessaires, mais ils ne sont plus suffisants, car aujourd'hui il faut offrir à la clientèle des conditions financières intéressantes pour être concurrentiel et remplir son carnet de commandes international.

Souvent la concurrence à laquelle doit faire face Bombardier lui est livrée par des entreprises gérées par l'État, elles-mêmes soutenues par des banques d'État. Par conséquent, ce sont les pays qui se font en réalité concurrence, plutôt que les entreprises; c'est pourquoi la Société pour l'expansion des exportations constitue l'outil indispensable dont le Canada a besoin pour soutenir ses exportateurs dans une conjoncture en constante évolution. Mais, pour être efficace, il faut que la SEE dispose de l'autorité et de la latitude nécessaires pour rapidement élaborer une façon de soutenir de façon créative et efficace les exportateurs canadiens, afin de permettre à ces derniers de faire face la tête haute à la concurrence féroce du marché actuel. Nous avons besoin davantage d'outils, il ne faut surtout pas nous en enlever.

Nous n'en sommes plus à la concurrence entre compagnies canadiennes. Il faut que celles-ci fassent front commun contre le reste du monde. Pour gagner, nous devons être les meilleurs et les plus rapides, et cela vaut également du point de vue financier. Ne laissons pas nos dissensions internes nous empêcher de saisir la part du marché international qui nous revient.

Le temps presse. Il est crucial pour Bombardier que la SEE soit en mesure de penser à des transactions qui fassent appel à tous les outils commerciaux, y compris le crédit-bail et la participation aux capitaux d'autres entités.



## [Texte]

Another effect of this globalization is the size of markets now attainable. A contract of \$1 billion with deliveries spanning several years is no longer unusual. The large size of these contracts and the considerable period of time between the contract execution and the receipt of the first payment make any cash flow exercise problematic.

Bombardier has a large portion of its business in subcontracts with other large aircraft manufacturers such as Airbus, Boeing and British Aerospace. The development of new programs and the evolution of the terms of trade require that the subcontractors support a larger portion of the financing cost and risk associated with these contracts.

The availability of EDC's support for this contract is essential and represents a bid on the capacity of the Canadian manufacturer to deliver the object of the contract through creative financing solutions to avoid unduly penalizing its other activities' financial requirements. Such a need can only be covered by EDC.

Finally, this globalization of markets has peculiar consequences at times. When another nation is competing with us on the foreign market, everyone agrees that EDC's role is to assist us in competing with this other nation. However, if the market is our own country and this same nation is competing against us with subsidies from its own government — as this is an export for that nation but not for us — then we believe that EDC must be allowed to intervene and play a role to support us, at least to the level offered using those foreign export programs against ourselves.

As I already mentioned, the world is changing at an incredible speed and if we want to survive, we must be able to adapt at the same speed.

We must leave behind us those internal discussions, fights and *chasse gardée* and obviously all our energy must be directed towards all those challenges facing us.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Roy.

**Mr. Gordon R. Gerry, President, Agra Industries Ltd:** Thank you, Mr. Chairman, and honourable senators for the opportunity to speak on this very important issue on behalf of my company, Agra Industries Ltd., as well as on behalf of the Export Financing and Trade Committee of the Association of Consulting Engineers of Canada.

Agra Industries, a publicly-traded Canadian-owned corporation is one of Canada's largest engineering and technical services companies. Agra and its 50 plus subsidiaries have 140 offices in 17 countries.

Last year 60 per cent of our corporate revenues were generated by exports from Canada, or generated in our non-Canadian operations. Our total revenues for 1993 were \$600 million. We had a total employment in excess of 5,000, the majority of those employed in Canada.

Our successes offshore create work and future opportunity for literally dozens of smaller Canadian subcontractors.

## [Translation]

La mondialisation a eu un autre effet: elle a augmenté la taille des marchés qui s'offrent maintenant à nous; en effet, les contrats d'un milliard de dollars prévoyant la livraison du matériel sur plusieurs années sont maintenant monnaie courante. L'importance de ces contrats et l'écart entre l'exécution et le premier versement posent des problèmes au niveau de l'encaisse.

Bombardier passe beaucoup de contrats de sous-traitance avec d'autres grands fabricants comme Airbus, Boeing et British Aerospace. Les nouveaux programmes et la modification des règles du jeu commercial font en sorte que les sous-traitants doivent porter une grande partie du poids financier et des risques de ces transactions.

Il est essentiel par conséquent de pouvoir compter sur l'appui de la SEE et, de cet appui, dépend la capacité des fabricants canadiens de livrer la marchandise en ayant recours pour ce faire des solutions financières imaginatives, tout en ne nuisant pas à leurs autres activités. C'est uniquement la SEE qui peut répondre adéquatement à ce besoin des fabricants.

Enfin, la mondialisation des marchés peut parfois avoir des conséquences bizarres. Si un pays est en concurrence avec nous sur le marché étranger, tout le monde s'accorde pour dire que le rôle de la SEE est de nous aider, mais ce n'est pas la même chose s'il s'agit du marché canadien et que ce même pays est en concurrence avec nous grâce à des subventions de l'État — parce qu'il s'agit d'exportations pour ce pays, mais pas pour nous. Nous croyons que la SEE doit pouvoir intervenir et nous soutenir, du moins pour contrer les programmes dont bénéficient les exportations étrangères et dont nous souffrons.

Je le répète, le monde change très rapidement et si nous voulons survivre, nous devons évoluer à la même vitesse.

Nous devons laisser de côté nos différends internes, nos disputes et nos chasses gardées afin de nous concentrer sur les défis qui se posent à nous.

**Le président:** Merci, monsieur Roy.

**M. Gordon R. Gerry, président d'Agra Industries Ltée:** Je vous remercie, monsieur le président et les honorables sénateurs, de me donner l'occasion de m'exprimer sur cette question très importante au nom de mon entreprise, Agra Industries, ainsi qu'au nom du comité du financement des exportations et du commerce de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada.

Agra Industries, entreprise canadienne publiquement négociable, est l'une des plus importantes entreprises d'ingénierie et de services techniques du Canada. Elle a plus de 50 succursales; elle occupe avec elles 140 bureaux installés dans 17 pays.

L'an dernier, 60 p. 100 de nos recettes ont été produites par les exportations à partir du Canada et par nos opérations à l'étranger. Nos recettes totales se sont chiffrées à 600 millions en 1993. Le nombre total de nos employés était de 5 000, dont la plupart travaillait au Canada.

Nos succès à l'étranger ont fourni du travail et ont garanti l'avenir à des dizaines de petites entreprises canadiennes sous-traitantes.

*[Text]*

As our president recently stated in our pre-budget submission to the Minister of Finance, "Competitive export financing and co-ordinated home government support are vitally important if Canadian producers of value-added goods and services are to continue to win contracts in the increasingly competitive export market."

From our company's experience, this is particularly true in the major capital project development sector where quasi public sector clients expect increasingly sophisticated packaging of financing, engineering, and commercial legal skills.

The most cost-effective means for Canada to meet this challenge, while at the same time avoiding the prohibitive costs that other OECD countries have incurred in operating their export credit agencies, is to lever our relatively scarce resources by increasing the capital base of EDC.

In addition, we believe EDC should be provided with the requisite authority to take minority equity positions in, and offer financing terms more reflective of, the changing requirements that have resulted from the shift to privatization in overseas infrastructure undertakings.

Unfortunately, our major Canadian banks have had relatively low interest recently in merchant banking in the commitment to offer medium- to long-term support for international project financing. Encouragingly, EDC has taken up such initiatives and made substantial progress in that field. We would be most disappointed and disadvantaged if EDC were precluded from continuing and extending this activity since, like many other Canadian exporters, we are increasingly faced with the private sector rather than public sector risk challenges which require merchant banking type packaging which our commercial banks to date seem to have had little, if any, appetite for.

Finally, we believe few can argue that one-stop shopping, particularly in this increasingly competitive global marketplace, is highly desirable. As we understand them, the proposed new legislative and regulative powers for EDC can simplify the process for all exporters, not just the larger ones like ourselves. This should in itself be welcome by business and government alike as a cost-effective means of increasing export opportunities and improving an export financing system which, on balance, has served Canada far more effectively than we believe has been appreciated by Canadians.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Gerry. Go ahead, Mr. Labbé.

**Mr. Labbé:** Mr. Chairman, I recognize that we are running out of time, but I think it is important that we hear from some smaller business people as well.

**The Chairman:** Could we hear from one other person and then go to questions from senators?

**Mr. Labbé:** I wish to ask Doug Bellevue, Vice-President of Task Micro-Electronics Inc. in Dollard-des-Ormeaux, to speak.

*[Traduction]*

Comme l'a récemment déclaré notre président, dans la présentation qu'il a faite au ministre des Finances en vue du budget, le financement des exportations et les mécanismes cohérents de soutien de la part du gouvernement aux entreprises du pays est un élément vital; il permettra aux entreprises de soutenir la concurrence de plus en plus féroce sur les marchés étrangers.

Cela est particulièrement vrai, notre expérience nous l'a montré, dans le secteur des grands projets où les clients du secteur public ou para-public exigent des combinaisons de plus en plus complexes comprenant des conditions intéressantes sur le plan financier, conceptuel, commercial et juridique.

Le moyen le plus économique pour le Canada de répondre à ces attentes, tout en évitant d'engager les frais énormes qu'ont coûtés aux autres pays de l'OCDE leurs agences de crédit à l'exportation, est d'augmenter nos ressources relativement limitées en accroissant le capital de la SEE.

En outre, nous pensons que la SEE devrait avoir l'autorité nécessaire pour appuyer les investissements à participation minoritaires et offrir des conditions financières davantage adaptées aux besoins qui ont été générés par la privatisation qui s'opère dans certains pays étrangers.

Malheureusement, les principales banques canadiennes sont relativement peu enclines à offrir des services d'investissement à moyen et à long terme nécessaires aux projets internationaux. Il est encourageant de constater que la SEE a pris des initiatives importantes et fait de grands progrès dans ce domaine. Nous serions déçus si la SEE n'obtenait pas l'autorité nécessaire pour poursuivre dans ce sens et nous serions également désavantagés, car à l'instar de nombreux exportateurs, nous devons couvrir les risques que pose notre activité en ayant recours au secteur privé davantage qu'au secteur public, étant donné que les banques commerciales ne semblent pas très désireuses d'offrir des services aux investissements.

Enfin, nous pensons que le service «tout en un», surtout dans la conjoncture concurrentielle mondiale que nous connaissons, serait des plus souhaitables. Nous pensons que les modifications de la loi simplifieraient le processus pour tous les exportateurs, et pas seulement pour les gros exportateurs comme nous. L'industrie et le gouvernement devraient les voir d'un bon oeil, car les mesures qu'elles introduiraient permettraient d'accroître, de façon économique, les exportations et d'améliorer le système de financement des exportations; d'après nous, ce système a été plus bénéfique pour le pays que ne le pensent les Canadiens.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Gerry. La parole est à M. Labbé.

**M. Labbé:** Monsieur le président, je sais que l'heure tourne, mais je pense qu'il est important d'entendre ce qu'ont à dire les représentants des petites entreprises.

**Le président:** Pouvons-nous nous limiter à une seule personne, puis immédiatement passer aux questions des sénateurs.

**M. Labbé:** J'aimerais céder la parole à M. Doug Bellevue, vice-président de Task Micro-Electronics Ltée, de Dollard-des-Ormeaux.



## [Texte]

**Mr. Doug Bellevue, Vice-President, Task Micro-Electronics Inc.:** Mr. Chairman, Task Micro-Electronics is a high-technology firm employing a staff of 50 in the Montreal suburb of Dollard-des-Ormeaux. We provide engineering and manufacturing services to industrial, communications, medical, military and aerospace markets. We specialize in circuit packaging with the application of micro-electronic technologies. Our markets are large and our opportunities for continued growth are certain.

The obstacles and challenges we faced over the past years shall only increase as we continue to position ourselves for these new opportunities. In the past, we have benefited from various government-related programs. The support we received in the areas of research and development, manufacturing and our export activities has been critical in our ability to survive some tough years.

The Export Development Corporation is one agency whose support programs have allowed us to achieve growth by exporting. By insuring our export activities with EDC, we have eliminated the risk of non-payment. Thus, we can actually pursue export markets that, without EDC, may not have been possible.

When borrowing on our export receivables, the insurance provided by EDC has resulted in better financing conditions with our bank. Without our bank's recognition of our EDC insurance there are periods when our operating line of credit would be reduced by 30 per cent, something which we could not survive. Recovery, if any, of an international bad debt can be very costly and difficult for a small business such as Task.

As a young and growing company, if we were to cost into our services a major allowance for doubtful debt, we would not be competitive on international markets. If we do not consider such an allowance, we are always vulnerable to cancellation or situations that could very well put us on the bankruptcy list.

With EDC export insurance, we can cost in a realistic risk provision that allows us to remain competitive, improve our borrowing position and create a sense of security. Any changes to the role of EDC that can provide our company with added or improved services will only aid our efforts in the demand to become internationally competitive.

EDC support in domestic activities is especially attractive to our company. It is our domestic performance that sets the stage and finances our export efforts. In our business a domestic track record is a mandatory prerequisite to attract international markets.

Our risk of non-payment circumstances is not limited to our export sales. Export sales are more difficult to manage from a risk point. However, it is the nature of our business that creates the risk, whether domestic or export.

## [Translation]

**M. Doug Bellevue, vice-président de Task Micro-Electronics Ltée:** Monsieur le président, notre entreprise de haute technologie emploie 50 employés travaillant à Dollard-des-Ormeaux, en banlieue de Montréal. Nous offrons des services d'ingénierie et de fabrication aux domaines de l'industrie, des communications, de la médecine, de la défense et de l'aérospatiale. Nous sommes spécialisés dans les circuits appliqués aux technologies micro-électroniques. Notre marché est étendu et nos perspectives de croissance importantes.

Les obstacles et les difficultés auxquels nous faisons face depuis quelques années ne peuvent qu'aller en augmentant à mesure que nous allons de l'avant. Par le passé, nous avons bénéficié de divers programmes du gouvernement. L'appui que nous avons reçu dans le domaine de la recherche et du développement, de la fabrication et des exportations nous a été vital et nous a permis de tenir le coup malgré l'adversité.

C'est notamment grâce aux programmes de la SEE que nous avons pu survivre et accroître nos exportations. Le fait de pouvoir assurer nos exportations auprès de la Société nous a mis à l'abri du risque de ne pas être payés. Par conséquent, nous pouvons aujourd'hui, grâce à la SEE continuer d'évoluer sur des marchés d'exportation qui ne nous aurait pas été accessibles sans elle.

L'assurance sur les créances fournie par la SEE nous a permis d'obtenir de notre banque de meilleures conditions de financement. Si ce n'avait pas été du soutien de la SEE, notre banque aurait réduit de 30 p. 100 notre marge de crédit, et nous n'aurions pas pu le supporter. Pour les entreprises comme la nôtre, il peut être très coûteux et très difficile de recouvrer des créances étrangères.

Notre entreprise est jeune et en pleine expansion. S'il fallait que nous incluions dans le prix de nos services une allocation compensatrice pour les créances douteuses, nous ne pourrions plus être concurrentiels sur les marchés internationaux. Même sans parler de cette allocation, nous sommes quand même exposés aux annulations et à d'autres difficultés qui pourraient nous acculer à la faillite.

Grâce à l'assurance de la SEE, nous pouvons rester concurrentiels, obtenir de meilleures conditions d'emprunt et nous sentir en sécurité. Tout élément pouvant accroître l'étendue et le nombre des services offerts aux entreprises par la SEE nous permettra de nous améliorer et de devenir, comme l'exige la conjoncture, de plus en plus concurrentiels sur le plan international.

L'appui de la SEE aux transactions effectuées au Canada est particulièrement intéressant pour notre entreprise. C'est le rendement que nous obtenons à l'intérieur des frontières qui constitue le tremplin vers l'étranger; c'est aussi grâce à lui que nous pouvons financer nos activités hors du pays. Dans notre domaine, ce sont les résultats obtenus chez nous qui déterminent notre succès à l'extérieur.

Le risque que posent les mauvaises créances n'est pas limité à nos exportations, même si la difficulté y est plus grande. C'est en fait la nature de nos activités est à l'origine de ce risque, que les ventes se fassent au Canada ou à l'étranger.

*[Text]*

All products that we procure and manufacture is custom and application specific. In the event of negative commercial circumstances, we cannot recover any value. There is further processing by our customers required for any value to be realized. For this reason any domestic insurance provided by EDC will increase our security position, resulting in further support from our bank to meet the demands of growth.

We are highly dependent on our bank and how it is coordinated with organizations such as EDC. Many of our contracts have upfront engineering and tooling costs that can tie up cash for several months. Domestic financing from EDC in this area could greatly reduce the financial stress felt during the preproduction period of a project. I have not found a bank supportive in this area.

Any increase to the minimum levels of exports required for these services will make it difficult for small business to benefit fairly. The recommended increase of 20 per cent would eliminate me from these services.

Our company experiences international competition in both our domestic and export endeavours. For this reason we must adapt our business to suit the trade environment as it is structured by our governments. It is important to our firm that government, its related agencies and our lending institutions successfully adapt in line with independent business needs.

Our firm would benefit greatly from EDC's broadened mandate and would utilize immediately the domestic services proposed.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Bellevue. I turn now to Senator Sylvain to begin the questioning.

**Senator Sylvain:** Mr. Chairman, Mr. Labbé and gentlemen, I have enjoyed listening to your presentations. I certainly agree with practically everything said. Exports are one of Canada's main fields of development if we are to survive as a nation and prosper.

Despite the unfortunate delay in meeting again, Mr. Labbé, something which you mentioned, I note that our exports over the last year have increased substantially over prior years. Thus, I do not know that any great damage has been done to exporters or to the Export Development Bank.

If I am not mistaken, almost 75 per cent of our exports go to the United States. What proportion of the financing and the insurance that you propose would cover exports to the United States?

**Mr. Labbé:** Currently, the largest market on the insurance side is the United States. Exporters are becoming quite concerned about getting caught up in Chapter 11 in the United States. As you know, senator, the United States is Canada's biggest market.

*[Traduction]*

Tous les produits que nous fabriquons et que nous livrons sont faits sur mesure. En cas de difficulté, on ne récupère rien. Il faudrait que le client traite le produit pour qu'on puisse récupérer une partie de la valeur. C'est pour cette raison que l'assurance fournie par la SEE sur les transactions effectuées au Canada augmente notre sécurité et encourage les banques à soutenir notre croissance.

Nous dépendons énormément de notre banque et de la façon dont elle coordonne ses activités avec des organisations telles que la SEE. Beaucoup de nos contrats comportent des coûts initiaux de travaux d'ingénierie et d'outillage qui peuvent immobiliser nos liquidités pendant plusieurs mois. Le financement sur le marché intérieur par la SEE dans ce domaine pourrait grandement réduire le stress financier qu'entraîne le préancement d'un projet. Je n'ai pas trouvé de banque prête à offrir son appui dans ce domaine.

Toute augmentation des niveaux minimums des exportations nécessaires pour bénéficier de ces services défavoriserait la petite entreprise. Avec l'augmentation recommandée de 20 p. 100, je ne serais plus admissible à ces services.

Notre entreprise fait face à la concurrence internationale tant sur le marché national que sur le marché d'exportation. C'est pourquoi nous devons adapter notre entreprise au milieu commercial tel qu'il est structuré par nos gouvernements. Il est important pour notre entreprise que le gouvernement, ses organismes et nos institutions de prêt s'adaptent efficacement aux besoins des entreprises indépendantes.

L'élargissement du mandat de la SEE profiterait considérablement à notre entreprise qui utiliserait immédiatement les services proposés sur le marché intérieur.

**Le président:** Merci, monsieur Bellevue. Je cède maintenant la parole au sénateur Sylvain qui entamera la période des questions.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur le président, monsieur Labbé, messieurs. J'ai écouté avec intérêt vos exposés. Je suis d'accord avec pratiquement tout ce qui a été dit. Les exportations constituent l'un des principaux secteurs de développement du Canada, qui lui permettront de survivre en tant que pays et de prospérer.

Bien que nous n'ayons malheureusement pas eu l'occasion de nous rencontrer plus tôt une nouvelle fois, monsieur Labbé, comme vous l'avez mentionné, je constate que nos exportations l'année dernière ont augmenté considérablement par rapport aux années précédentes. Par conséquent, il me semble que l'on n'ait pas causé grand tort aux exportateurs, ni à la Banque pour l'expansion des exportations.

Si j'ai bien compris, près de 75 p. 100 de nos exportations sont acheminées vers les États-Unis. Quelle est la proportion du financement et de l'assurance que vous proposez qui porterait sur les exportations vers les États-Unis?

**M. Labbé:** À l'heure actuelle, le plus important marché de l'assurance se trouve aux États-Unis. Les exportateurs commencent à craindre sérieusement d'être touchés par le chapitre 11 aux États-Unis. Comme vous le savez, sénateur, les États-Unis sont le plus important marché du Canada.



[Texte]

**Senator Sylvain:** Is there a great demand for your services on shipments to the United States? Do people feel comfortable with that market and do not need this protection?

**Mr. Labbé:** We have found that business to the United States has been growing because of a strong need for protecting the exporters and allowing them to manage their risks.

**Senator Sylvain:** When we discussed this bill last year, in committee and in other meetings, one of the things Minister Wilson said was that the proposed powers to be given to the EDC under this bill were not to be used to compete with existing Canadian markets; our banks and insurance companies.

All of you have mentioned the word "competition" five or six times in your presentations. From the point of view of those people with whom you are to negotiate, banks and insurance companies, all of a sudden they are finding themselves in competition with their own government to whom they pay taxes and where they employ Canadians to work in their field.

I think you would agree, Mr. Labbé, this is a problem. You were supposed to have meetings with the private sector to try to work out the differences in terms of resolving the problem of competition so that the private sector would not be affected unduly by your new operations.

I note that it is mentioned that the existence of competing interests between financial and insurance companies have made arriving at a consensus on the scope of EDC regulations difficult. It is also stated that the consensus within the government is that the proposed regulations recognize the primacy of Canadian exporters.

It is nice to recognize the primacy of Canadian exporters. However, as the government, we must recognize the fact that there are other people in the world who also deserve a place in the sun in terms of being able to compete. Competing against government bodies is not something that most individual companies can do, as witnessed by your own statements, wherein you have said that you have to compete against government bodies overseas. You find that difficult to do.

I am saddened by the fact that you were not able to arrive at some kind of an agreement with these people. The question seems to revolve around the size of the company and the dollar amount of exports that they do, whether it is \$5 million, \$10 million, 15 per cent or 20 per cent. Why was it so difficult to arrive at a settlement where EDC would be able to service, as efficiently as it always has, those exporters that need their services but leave the private sector to service those people that they are able to service?

**Mr. Labbé:** We still have a few areas of disagreement between us. We should separate insurance from banking because they are two different things.

[Translation]

**Le sénateur Sylvain:** Existe-t-il une forte demande pour vos services en ce qui concerne les expéditions vers les États-Unis? Les gens sont-ils à l'aise sur ce marché et ont-ils l'impression de ne pas avoir besoin de cette protection?

**M. Labbé:** Nous avons constaté que les échanges avec les États-Unis ont augmenté parce qu'on a jugé impérieux de protéger les exportateurs et de leur permettre de gérer leurs risques.

**Le sénateur Sylvain:** Lorsque nous avons discuté de ce projet de loi l'année dernière, en comité et à l'occasion d'autres réunions, le ministre Wilson avait indiqué entre autres que les pouvoirs que le projet de loi proposait de conférer à la SEE ne devaient pas être utilisés pour concurrencer nos banques et nos sociétés d'assurance sur les marchés canadiens existants.

Le mot «concurrence» est revenu cinq ou six fois dans vos exposés. Ces personnes avec lesquelles vous négociez, les banques et les sociétés d'assurance, se trouvent soudainement en concurrence avec leur propre gouvernement auquel elle verse des impôts et où elles emploient des Canadiens pour travailler dans leur domaine.

Vous conviendrez avec moi, monsieur Labbé, que cela pose problème. Vous deviez rencontrer des représentants du secteur privé pour tâcher de régler le problème de la concurrence afin que vos nouvelles activités ne nuisent pas indûment au secteur privé.

Je constate que l'on mentionne qu'en raison de la rivalité d'intérêts qui existe entre les institutions financières et les sociétés d'assurance, il a été difficile d'arriver à un consensus sur la portée du règlement concernant la SEE. On indique également que le consensus au sein du gouvernement est que le règlement proposé tient compte de la primauté des besoins des exportateurs canadiens.

Il faut certes tenir compte de la primauté des besoins des exportateurs canadiens. Cependant, en tant que gouvernement, nous devons reconnaître qu'il y a d'autres personnes dans le monde qui méritent une place au soleil et doivent pouvoir exercer une concurrence. Les entreprises individuelles ne sont pas en mesure de faire concurrence aux organismes gouvernementaux car, comme vous l'avez vous-même indiqué, vous devez faire concurrence à d'autres organismes gouvernementaux outremer et vous trouvez cela difficile.

Il est dommage que vous n'ayez pu arriver à une entente quelconque avec ces personnes. La question semble tourner autour de la taille de l'entreprise et de la valeur de ses exportations, qu'elle s'élève à cinq ou dix millions de dollars, à 15 ou à 20 p. 100. Pourquoi est-il si difficile d'arriver à une entente qui permettrait à la SEE d'offrir ses services, aussi efficacement que par le passé, aux exportateurs qui en ont besoin tout en laissant au secteur privé le soin d'offrir ses services à ceux qu'il est en mesure de servir?

**M. Labbé:** Il y a encore quelques aspects sur lesquels nous ne nous entendons pas. Les services d'assurance et les services bancaires devraient être séparés car il s'agit de deux secteurs distincts.

[Text]

While there is an area where we still have some discussions with the bank, we are working effectively with a number of banks in Canada in doing a number of joint financing, project financing, and a number of other things. That is going well, but we still have this other area.

On the insurance side itself, we are trying to figure out how to help the small- and medium-sized enterprises. We had discussed a proposal with the insurance business to see how we could saw that off. At the levels at which the proposal was made to us, it would have eliminated 80 per cent of our customer base at one stage. That is, if we went to 20 per cent export we were eliminating 80 per cent of our customer base. That 80 per cent is composed of small- and medium-sized enterprises. Because we were talking about 15 per cent, if we moved to that percentage we were eliminating 80 per cent; if we moved back to 15 per cent of exports of the \$5 million the figure is lower but it is still over 50 per cent of some of our exporters. There is not a huge incursion into the private sector.

First, this is not a sector that is not presently being serviced. The portion that we are talking about is still a small portion of the Canadian business. There is a reluctance to see us move into an area where there is a demand, yet it is not being serviced. That is what the government and public authorities have to reconcile, namely what those competing interests are.

**Senator Sylvain:** There are only two insurance companies involved in this but many banks are involved. They are among our largest and most able financial institutions. In this market that you mentioned about \$185 million, that is not a very big market in insurance parlance.

**Mr. Labbé:** I said "\$185 billion."

**Senator Sylvain:** I am sorry. Well, \$185 billion would certainly not be the premiums that are received.

**Mr. Labbé:** No. That represents the volumes of business.

**Senator Sylvain:** That is the face value of the policies.

**Mr. Labbé:** Yes.

**Senator Sylvain:** That has little to do with money. Premiums are what determine a volume of business. What would the volume of business be? How many premium dollars would you get in that to bring it down to numbers that we can control?

**Mr. Labbé:** Approximately \$1 billion of the total premiums.

**Senator Sylvain:** Approximately \$1 billion? There are only \$10 billion in the entire casualty and property field in Canada as I recall.

**Mr. Labbé:** Perhaps I am being very generous. Our total insurance business, which covers a number of things and not just

[Traduction]

Bien que nous poursuivions nos discussions avec la banque sur un aspect en particulier, nous travaillons effectivement avec un certain nombre de banques au Canada dans le domaine du financement commun, du financement de projets et à un certain nombre d'autres questions. Cela marche bien mais il reste à régler cet autre aspect.

En ce qui concerne l'assurance même, nous tâchons de déterminer comment venir en aide aux petites et moyennes entreprises. Nous avons discuté d'une proposition avec l'industrie de l'assurance afin de déterminer comment répartir tout cela. La proposition qui nous a été faite aurait éliminé 80 p. 100 de notre clientèle d'un coup, c'est-à-dire que si nous passons à 20 p. 100 des exportations, nous éliminons 80 p. 100 de notre clientèle. Ce 80 p. 100 se compose de petites et moyennes entreprises. Comme nous parlions de 15 p. 100, si nous passons à ce pourcentage, nous nous trouverions à éliminer 80 p. 100 de notre clientèle; si nous ramenions ce chiffre à 15 p. 100 des exportations ou à cinq millions de dollars, le pourcentage serait moins élevé mais resterait supérieur à 50 p. 100 de certains de nos exportateurs. Ce n'est pas une énorme incursion dans le secteur privé.

En premier lieu, ce n'est pas un secteur où des services ne sont pas offerts à l'heure actuelle. La proportion dont nous parlons représente une fraction de l'entreprise canadienne. On semble peu disposé à nous voir intervenir dans un secteur où il existe une demande mais qui pourtant ne reçoit pas de services. Ce sont ces deux aspects que le gouvernement et les instances publiques doivent concilier et ils doivent déterminer en quoi consistent ces intérêts divergents.

**Le sénateur Sylvain:** Il n'y a que deux sociétés d'assurance qui y participent mais les banques sont nombreuses. Elles figurent parmi nos institutions financières les plus importantes et les plus compétentes. Ce marché d'environ 185 millions de dollars dont vous avez parlé, ce n'est pas un très gros marché, en matière d'assurance.

**M. Labbé:** J'ai dit «185 milliards de dollars».

**Le sénateur Sylvain:** Je suis désolé. Cette somme de 185 milliards ne représenterait sûrement pas les primes reçues.

**M. Labbé:** Non. Cela représente le volume d'affaires.

**Le sénateur Sylvain:** C'est la valeur nominale des polices.

**M. Labbé:** Oui.

**Le sénateur Sylvain:** Cela n'a pas grand-chose à voir avec l'argent. Les primes déterminent le volume d'affaires. Quel serait ce volume d'affaires? À combien s'élèverait la valeur des primes pour le ramener à un chiffre que nous pouvons contrôler?

**M. Labbé:** À environ un milliard de dollars des primes totales.

**Le sénateur Sylvain:** Environ un milliard? Si je me souviens bien, la valeur de l'ensemble du secteur de l'assurance tous risques et l'assurance de biens au Canada n'est que de dix milliards de dollars.

**M. Labbé:** Je pêche peut-être par excès de générosité. La valeur totale de nos activités d'assurance, qui ne se limitent pas à



[Texte]

credit insurance, amounts to approximately \$50 million a year of premium. That is not a large amount.

**Senator Sylvain:** That would be fine. I do not imagine that there is a great deal in the private sector either. This is a very small market in insurance parlance. If you are talking about \$10 billion, you are talking real money; if you are talking about \$50 million it is not much as far as insurance companies are concerned.

If you have a government entity that gets into the business with a mandate that provides it with the "any bill" — I call it that because it can do any form of insurance with anyone any time, anywhere — that is a big mandate. If you are competing against government, which has given one of its entities a mandate, which I call the "any" mandate because it says "any form of insurance, any time any where, any person," that is a pretty big thing. That type of thing might discourage people from staying in this business if you are to be there with unlimited resources, will not have to put up reserves or follow any insurance requirements in the way other companies are required.

There is a real danger — unless you can come to some agreement on the scope of the markets — that you will simply take them over and drive them out of business. Does that danger exist?

**Mr. Labbé:** One has to go back to history if we want to open that bag. There was no competing export credit insurance in Canada until the late 1980s. Then competition came in and it was healthy for everyone. If you look at the volumes at that time, we were doing approximately \$3 billion worth of insurance in 1990. The entrants were doing no business in that particular field when they came in. Today we are doing approximately \$7 billion of insurance and the competition is doing approximately \$5 billion in insurance. That part of the business has opened up and more firms are taking advantage of it.

To return to the premium issue, I am advised that over the next three years we were talking about \$8 million worth of premiums. Therefore, you are right, it is not a big volume of business. But that is where the exporters may be important. Mr. Off may have something to say about that.

**Mr. Terry Off, Vice-President, Finance, Vytac Corporation:** I could speak to the competition side. We are a small manufacturer of vinyl siding and we export mostly to the U.S. Concerning our insurance receivables, on the banking side the banks have gained greatly from the EDC involvement, as we have. As my colleague over here was saying, we used to be able to market our U.S. receivables at 60 per cent and now they are up to 90 per cent.

It was suggested and we were directed to go to the EDC by our bank. That has allowed them to provide more working capital for us and it has allowed us to expand our activities in the U.S.

[Translation]

l'assurance-crédit, s'élève à environ 50 millions de dollars par année en primes. Ce n'est pas un gros montant.

**Le sénateur Sylvain:** Très bien. J'imagine que cette somme n'est pas très importante non plus dans le secteur privé. C'est un très petit marché en termes d'assurance. Si vous parlez de dix milliards de dollars, c'est une somme importante; si vous parlez de 50 millions de dollars, ce n'est pas une grosse somme pour les sociétés d'assurance.

Si une entité gouvernementale se lance dans ce secteur avec un mandat qui lui permet d'offrir tout genre d'assurance à n'importe qui, n'importe quand et n'importe où, c'est un vaste mandat. Si vous faites concurrence au gouvernement, qui a confié à l'une de ses entités un mandat général lui permettant d'offrir tout genre d'assurance à n'importe qui, n'importe quand et n'importe où, c'est assez impressionnant. Cela peut décourager certains de continuer à exercer ce genre d'activités, si de votre côté vous arrivez dans ce secteur avec des ressources illimitées, sans être obligé de fournir des réserves ou de respecter les conditions auxquelles d'autres sociétés sont assujetties.

Il existe un réel danger — à moins que vous arriviez à vous entendre sur l'étendue des marchés — que vous vous empariez tout simplement de ce marché et qu'ils se voient obligés de se retirer de ce secteur. Ce danger existe-t-il?

**M. Labbé:** Pour aborder cette question, il faut remonter un peu en arrière. Jusqu'à la fin des années 80, il n'existait aucun marché compétitif de l'assurance-crédit des exportations au Canada. Puis, la concurrence est arrivée et elle s'est avérée saine pour tout le monde. Si l'on regarde les volumes d'affaires à l'époque, notre volume d'affaires dans le domaine de l'assurance s'élevait à environ trois milliards de dollars en 1990. Les nouveaux venus n'exerçaient aucune activité dans ce domaine avant leur arrivée. Aujourd'hui, notre volume d'affaires dans le domaine de l'assurance s'élève à environ sept milliards de dollars et celui de la concurrence se situe aux environs de cinq milliards. Ce secteur d'activité s'est développé et un plus grand nombre d'entreprises en profitent.

En ce qui concerne la question des primes, on m'a indiqué qu'au cours des trois prochaines années, leur valeur s'élèvera à huit millions de dollars. Vous avez donc raison. Ce n'est pas un gros volume d'affaires. Mais c'est là où les exportateurs peuvent devenir importants. M. Off a peut-être un mot à dire à ce sujet.

**M. Terry Off, vice-président, Vytac Corporation:** Je pourrais traiter de l'aspect concurrence. Notre entreprise est une petite manufacture de revêtement de vinyle, qui exporte surtout vers les États-Unis. En ce qui concerne l'assurance de nos créances, les banques ont grandement profité de la participation de la SEE, tout comme nous. Comme mon collègue l'a indiqué, nous pouvions assurer 60 p. 100 de nos créances aux États-Unis et maintenant ce chiffre est passé à 90 p. 100.

Notre banque nous a conseillé de nous adresser à la SEE. Elle a pu ainsi nous fournir plus de fonds de roulement, ce qui nous a permis d'étendre nos activités aux États-Unis.

[Text]

Concerning the insurance side of things, we looked at both of the companies you spoke of at the time when we were first getting into the U.S. as far as exports go. They did not fill the needs of our company. We are not doing big projects with one invoice; we are doing \$45,000 invoices, truckloads of vinyl siding. It is a "plain Jane" type of business, but it is important. They could not do it because it was a spotty coverage. Something would be attractive to them, but something else was not attractive to them. We did not fit into their structure and they did not have the products to offer us. The EDC has. We do a lot of complex deals and we have been able to gain the benefit from them on exporting. If our only alternative is to go to the private sector, which cannot supply a product that will support us, then we will have to cut back our exports.

**Senator Sylvain:** I do not think I ever mentioned the fact that we should force anyone to go to the private sector as opposed to the EDC. I was hoping to get a response that would allow both EDC and the private sector to share this market along mutually agreeable lines rather than lines that were set up by a consensus within the government. You can always get a consensus within the government to take over anything and do everything. That is what governments are there for.

The point is that we are trying to live in a market economy. There should have been some way in which an agreement could have been made with the banks and insurance companies to arrange this market so that the exporters would be properly served, but so that both modes of doing business could be supported.

Thank you, Mr. Chairman.

**Senator Stewart:** I had a question for Mr. Roy. As I understand it, he represents a very large and successful company. I should have thought that the financial side of that operation would be well established and sophisticated, so that this company would be the kind of entity with which the ordinary banks and insurance companies would be more than delighted to cooperate.

Specifically, in the case of Bombardier: What service does this corporation give you that you could not get in the private market?

**Mr. Roy:** Let me say first of all, senator, that we do a lot of business with Canadian banks anyway.

In the export market, the main problem we face is the competition. The competition comes from other nations' governments more than private companies.

When we asked EDC to come with us, there were two reasons. The first one is that, at that time, the competition is not the bank. At that time, the competition is to get the contract against the people we are talking about. As everyone knows, and I do not want to mention them, but the French are quite active in the

[Traduction]

Quant à l'aspect assurance, nous avons fait des démarches auprès des sociétés dont vous avez parlé, à l'époque où nous commençons tout juste à exporter vers les États-Unis. Elles n'ont pas répondu à nos besoins. Notre entreprise n'exécute pas de gros projets, facturés en une seule fois, mais une multitude de projets qui oscillent chacun aux alentours de 45 000 \$; nous livrons des camions entiers de revêtement de vinyle. Ce n'est pas une entreprise sophistiquée mais elle n'en est pas moins importante. Les sociétés en question ne pouvaient nous fournir qu'une assurance incomplète, certains aspects de nos activités les intéressant et d'autres pas. Nous ne correspondions pas à leur structure et elles n'avaient pas de produit à nous offrir, contrairement à la SEE. Nous exécutons de nombreuses transactions complexes et nous avons pu profiter de ses services en matière d'exportation. Si notre seule autre option est de nous adresser au secteur privé, lequel n'est pas en mesure de nous fournir l'appui dont nous avons besoin, nous devons alors réduire nos exportations.

**Le sénateur Sylvain:** Je ne crois pas avoir dit qu'il faille obliger qui que ce soit à s'adresser au secteur privé plutôt qu'à la SEE. J'espérais que l'on en arrive à une solution qui permettrait tant à la SEE qu'au secteur privé de partager ce marché selon une entente mutuelle plutôt que selon des conditions établies par consensus au sein du gouvernement. Le gouvernement peut toujours arriver à un consensus lorsqu'il décide d'assumer une responsabilité quelconque. C'est là le rôle des gouvernements.

Le fait est que nous essayons de vivre dans une économie de marché. Il aurait fallu que les banques et les sociétés d'assurance arrivent à s'entendre pour aménager ce marché de façon à ce que les exportateurs bénéficient des services appropriés et que, parallèlement, ces deux secteurs d'affaires bénéficient d'un appui.

Merci, monsieur le président.

**Le sénateur Stewart:** J'ai une question à poser à M. Roy. Si je comprends bien, il représente une entreprise très importante et florissante. J'aurais cru que l'aspect financier de cette entreprise serait bien établi et développé et que par conséquent cette entreprise représenterait le genre d'entité avec laquelle les banques ordinaires et les sociétés d'assurance seraient plus que disposées à coopérer.

Plus précisément, en ce qui concerne Bombardier, quel service cette société vous offre-t-elle, que vous ne pourriez obtenir sur le marché privé?

**M. Roy:** Permettez-moi de dire tout d'abord, sénateur, que nous traitons beaucoup avec les banques canadiennes.

Sur le marché de l'exportation, le principal problème auquel nous faisons face est la concurrence. Cette concurrence provient davantage des gouvernements d'autres pays que de sociétés privées.

Deux raisons nous ont poussés à demander l'appui de la SEE. La première, c'est qu'à l'époque, la concurrence ne s'exerçait pas avec la banque mais avec les personnes dont nous parlions et qui étaient en lisse pour le même contrat que nous voulions décrocher. Comme chacun sait, et je ne veux pas les mentionner, les Français



[Texte]

international market, and when EDC is with us, we have a fair chance to win. Without EDC, there is no way we can win. I hope nobody repeats that to the French.

The second reason is that you cannot start on a dossier with a private bank and, at the private bank, leave the dossier at the last minute because the customer cannot accept to pay the rate you are asking for. That confirms what I was saying before. The competition is not between banks and EDC. It is between nations. Obviously, I am talking about financing. I am not talking about insurance because I am not familiar with that world.

I will give you an example of the kind of assistance we need. Many people remember the \$1 billion contract which we got from New York in 1981. Bombardier could not provide the guarantees asked of us by New York and no bank would provide the guarantees because they were equivalent to about twice the value of Bombardier. Even if Laurent Beaudoin was ready to put his own fortune at stake, it was not enough — at that time obviously.

**Senator Angus:** Were these like performance guarantee bonds?

**Mr. Roy:** Yes. Also, because this contract was based on providing large advances of money because of the cash flow requirements. We could not, even with all the assets of Bombardier, guarantee that. EDC took the whole Bombardier as a guarantee and accepted to step in to help us phase that contract. They even accepted to take as a guarantee the fare boxes at the New York subway.

Before coming here, I said, "Can you imagine what would have happened if we would have gone bankrupt? Can you see yourself standing beside a fare box in the New York subway collecting money?" It would have been interesting.

I think they looked at us very carefully. They asked outside consultation to make sure we would be able to deliver and they bet on us. We owe a great part to them for what we are today. There was no possible way private banks could have been involved. I think that this point makes it quite clear.

**The Chairman:** Any other questions, senators?

In closing, I will ask one question of Mr. Bellevue and Mr. Roy, collectively?

The impression I had from their comments on insurance first of all, was that companies of their size had difficulty getting the kind of export insurance which they were looking for. In fact, the EDC, by the data they gave us both in the spring and in the brief today, indicated that their market is overwhelmingly small- to medium-sized businesses.

In following up on Senator Sylvain's question, have Mr. Bellevue or Mr. Roy experienced trying to get insurance from the private sector and been unable to get it? Is that why you went to the EDC? Or did you go to the EDC for some other reason as your first point of call?

[Translation]

sont très actifs sur le marché international et lorsque nous pouvons compter sur la SEE, nous avons une bonne chance de gagner. Sans la SEE, nos chances sont nulles. J'espère que personne n'ira répéter cela aux Français.

La deuxième raison, c'est qu'il est impossible d'ouvrir un dossier avec une banque privée et de l'abandonner à la dernière minute parce que le client ne peut pas accepter les tarifs que vous lui demandez. Cela confirme ce que j'ai déjà dit, à savoir que la concurrence ne s'exerce pas entre les banques et la SEE. Elle s'exerce entre pays. Évidemment, je parle de financement et non d'assurance, car je ne connais pas bien ce domaine.

Je vous donnerai un exemple du genre d'aide dont nous avons besoin. Beaucoup de gens se souviennent du contrat d'un milliard de dollars que nous avons obtenu de New York en 1981. Bombardier ne pouvait fournir les garanties exigées par New York et aucune banque ne pouvait fournir de garanties parce qu'elles représentaient environ le double de la valeur de Bombardier. Même si Laurent Beaudoin était prêt à risquer sa fortune personnelle, ce n'était pas suffisant — de toute évidence à l'époque.

**Le sénateur Angus:** S'agissait-il d'une garantie de bonne fin?

**M. Roy:** Oui. Par ailleurs, ce contrat prévoyait l'octroi d'importantes avances de fonds en raison des besoins d'encaisse. Nous n'étions pas en mesure, même avec tous les actifs de Bombardier, de garantir cela. La SEE a pris en garantie l'ensemble de Bombardier et a accepté de nous prêter main-forte pour organiser ce contrat. Elle a même accepté de prendre en garantie les boîtes de perception du métro de New York.

Avant de venir, je me disais: «Pouvez-vous imaginer ce qui se serait produit si nous avions fait faillite? Vous voyez-vous en train d'encaisser de l'argent à la boîte de perception du métro de New York?» Cela n'aurait pas manqué d'intérêt.

Je pense que la SEE a examiné de très près notre situation. Elle a eu recours à des experts-conseils de l'extérieur pour s'assurer que nous pourrions nous en sortir et elle a misé sur nous. C'est en grande partie grâce à elle que nous avons réussi. Les banques privées n'auraient absolument pas pu jouer un tel rôle, comme en témoigne clairement ce point, à mon avis.

**Le président:** Les sénateurs ont-ils d'autres questions à poser?

Pour conclure, j'aimerais poser une question à M. Bellevue et à M. Roy.

D'après les observations qu'ils ont faites au sujet de l'assurance tout d'abord, j'ai eu l'impression que les sociétés de leur importance avaient du mal à obtenir le genre d'assurance-exportation qu'elles souhaitaient. En fait, la SEE, d'après les données fournies au printemps et dans le mémoire d'aujourd'hui, indiquait que son marché visait en très grande majorité les petites et les moyennes entreprises.

Suite à la question du sénateur Sylvain, M. Bellevue ou M. Roy ont-ils déjà essayé de se faire assurer par le secteur privé, sans succès? Est-ce la raison pour laquelle vous vous êtes adressés à la SEE? Ou la SEE représentait-elle pour vous la première escale?

[Text]

**Mr. Off:** We went to the private sector, both companies which are involved, which we are talking about. We contacted one. The other one contacted us. It was just not going to work for us. We supplied all the same information to them, all of our accounts. They would do some but not others. Some we had larger limits than we needed, others we had smaller limits than we needed. There was a difficulty of consistency to go to all of our receivables.

Basically, it seemed to me they went to a data bank and said, "Yes, these ones are okay and these ones are not." They would have investigated any companies that we brought to them, but at the same time, that would have taken a great deal of time. Getting back to us took a great deal of time.

So we weighed, quite honestly, the EDC and the private sector insurance companies and found the private sector insurance companies did not do the job for us at all. They would not allow us to go ahead the way we needed to.

**The Chairman:** Do you believe that is because of your size or because of the way the private companies operate in general?

**Mr. Off:** I don't know how they would operate with anybody else. I cannot speak to that. I would have to believe that, because we are a smaller company, we cannot offer the overall types of guarantees that other companies might be able to offer. The other reason is the nature of our customers; we go to smaller customers in towns all over the U.S. We have 300 shipping points.

These people are hard to get a bead on. You cannot call it "D & D" and get a bead on these fellows. They are not multi-million-dollar companies.

The EDC would weigh all of our requirements. They would weigh the security we had, the deal we were putting together, and come back and weigh that particular customer of ours on the merits that it presented, and do it quickly. The insurance companies did not do that for us.

**The Chairman:** Mr. Bellevue, would you care to comment on the same question?

**Mr. Bellevue:** I did not seek insurance from other sources. I was in a position where I had U.S. receivables and my bank would not recognize them. They said, "If you insure them with EDC, we will recognize them." So I went out and insured them with EDC and I got my money.

**The Chairman:** Are you suggesting it was your bank who suggested you go to EDC?

**Mr. Bellevue:** Yes, sir.

**The Chairman:** Mr. Off, you are nodding as well. Has that been your experience as well?

**Mr. Off:** That is exactly our experience, yes.

[Traduction]

**M. Off:** Nous nous sommes adressés au secteur privé, notamment aux deux sociétés dont nous parlons. Nous en avons contacté une et la deuxième nous a contactés. Cela n'allait tout simplement pas fonctionner. Nous leur avons donné exactement les mêmes renseignements, nous leur avons présenté tous nos comptes. Elles voulaient bien s'occuper de certains d'entre eux, mais pas des autres. Pour certains, nous disposions de marges plus importantes que nécessaire, pour d'autres, de marges insuffisantes. Elles ne pouvaient pas s'occuper uniformément de toutes nos créances.

En fait, il me semble qu'après avoir interrogé une banque de données, elles se sont dit: «Pour celles-là c'est d'accord, pour celles-ci, non.» Elles auraient mené une enquête sur toute société que nous leur aurions présentée, mais en même temps, cela aurait pris beaucoup de temps. Il leur a fallu beaucoup de temps pour nous donner une réponse.

Nous avons donc comparé, en toute honnêteté, la SEE et les sociétés d'assurances du secteur privé. Nous en avons conclu que les sociétés d'assurances du secteur privé ne pouvaient pas répondre à nos attentes. Elles ne nous permettaient pas d'aller de l'avant, comme il le fallait.

**Le président:** Pensez-vous que c'est parce que vous êtes une petite société ou simplement en raison de la façon dont fonctionnent les sociétés privées en général?

**M. Off:** Je ne sais pas comment elles procéderaient avec d'autres. Je ne peux pas me prononcer à ce sujet. Je devrais en conclure qu'en raison de notre taille moins importante, nous ne pouvons pas offrir les genres de garanties globales que d'autres sociétés seraient en mesure d'offrir. La nature de nos clients peut aussi expliquer les choses; nos clients, moins puissants, sont dispersés dans tous les États-Unis. Nous avons 300 points d'expédition.

Il est difficile de cibler ces gens, car ce ne sont pas des sociétés multimillionnaires.

La SEE, quant à elle, examinerait tous nos besoins. Elle examinerait notre garantie, l'affaire que nous voulons conclure, notre client, selon ses mérites, et elle le ferait rapidement. Les sociétés d'assurances ne l'ont pas fait pour nous.

**Le président:** Monsieur Bellevue, avez-vous autre chose à dire à ce sujet?

**M. Bellevue:** Je n'ai pas cherché à me faire assurer par d'autres sociétés. J'avais en effet des créances américaines et ma banque ne voulait pas les reconnaître. Elle m'a dit: «Si vous les assurez auprès de la SEE, nous les reconnaitrons.» C'est donc ce que j'ai fait et c'est ainsi que j'ai pu récupérer mon argent.

**Le président:** Êtes-vous en train de nous dire que c'est votre banque qui vous a conseillé de vous adresser à la SEE?

**M. Bellevue:** Oui, monsieur.

**Le président:** Monsieur Off, je vois que vous hochez de la tête. Avez-vous eu la même expérience?

**M. Off:** Nous avons vécu exactement la même expérience.



[Texte]

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen, for coming. We appreciate it.

I would now like to ask the Honourable Gerald Regan, the Chairman of the Canadian Exporters Association, to come forward.

I will ask Mr. Regan to introduce the individuals with him. However, I must make the observation, I cannot resist saying this, that I am always delighted to have another Nova Scotian at the table just to keep the maritimes going. I am sure some of you are bound to remind me that my political career began with the current chairman of the Canadian Exporters Association when he was in a different capacity as leader of the Liberal Party of Nova Scotia. I am delighted to welcome him to the meeting today.

**Honourable Gerald A. Regan, Chairman, Canadian Exporters Association:** Thank you, Mr. Chairman and distinguished senators.

Mr. Chairman, I thank you for those personal notes, and I cannot help but remember that I survived as a premier as long as you were there and only lost after your departure.

I want to say for the Canadian Exporters Association that it is an honour for us to appear before this distinguished committee.

I have with me Mr. Gerry Rowe, assistant treasurer of General Electric Canada and vice-president of General Electric Canada International; and Mr. Jim Moore, vice-president of policy of the CEA.

I do have a bit of a problem I would like to raise to begin with, Mr. Chairman, and that is that there had been an arrangement that, in order for the aerospace industries to make a brief statement, they were to use part of the previous witness' time, and we were going to give up part of our time for them to answer questions.

**The Chairman:** I would be happy to hear from them, whether they make their statement now or following your remarks.

**Mr. Regan:** That being the case, I would indicate that Bryan Smith will make the statement for the Association, and Dean Collis, who is Manager of Contracts of Raytheon, will answer questions. Perhaps we could allow Bryan Smith to go ahead.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Smith.

**Bryan Smith, Vice-President, Aerospace Industries Association of Canada:** Mr. Chairman, honourable senators, on behalf of the AIAC, I would like to express my appreciation and thanks to the EDC and the CEA for this opportunity to get some time with the committee and talk about Bill C-118. I have with me representatives from the three member companies which, together with the whole aerospace sector, have a prime interest in the new proposed EDC enabling mechanisms designed to handle sales financing.

[Translation]

**Le président:** Nous vous remercions, messieurs, d'être venus.

J'aimerais maintenant demander à l'honorable Gerald Regan, président de l'Association des exportateurs canadiens, de prendre la parole.

Je vais demander à M. Regan de présenter les personnes qui l'accompagnent. Je dois toutefois faire une observation; je ne peux m'empêcher de dire que c'est toujours avec grand plaisir que j'accueille un Néo-Écossais au comité, ne serait-ce que pour encourager les provinces maritimes. Je suis sûr que certains d'entre vous ne manqueront pas de me rappeler que ma carrière politique a débuté lorsque le président actuel de l'Association des exportateurs canadiens occupait d'autres fonctions, puisqu'il était chef du Parti libéral de Nouvelle-Écosse. C'est avec grand plaisir que je l'accueille à notre réunion d'aujourd'hui.

**L'honorable Gerald A. Regan, président, Association des exportateurs canadiens:** Merci, monsieur le président et distingués sénateurs.

Monsieur le président, je vous remercie de votre accueil personnel et ne puis m'empêcher de me souvenir que j'ai rempli les fonctions de premier ministre tant que vous avez été là et que je n'ai perdu ce poste qu'après votre départ.

Je tiens à souligner que c'est un honneur pour l'Association des exportateurs canadiens de comparaître devant ce distingué comité.

Je suis accompagné aujourd'hui de M. Gerry Rowe, trésorier adjoint de la Générale électrique du Canada et vice-président de la Générale électrique du Canada internationale; et de M. Jim Moore, vice-président de la politique, AEC.

J'aimerais, monsieur le président, commencer par soulever un léger problème technique; il avait été prévu que les industries aérospatiales utilisent une partie du temps accordé aux témoins précédents pour leur déclaration, et que nous leur céderions une partie de notre temps pour répondre aux questions.

**Le président:** Je les entendrai, maintenant ou après vos remarques.

**M. Regan:** La question étant réglée, j'aimerais dire que Bryan Smith va présenter la déclaration de l'Association, tandis que Dean Collis, directeur des contrats de Raytheon, répondra aux questions. Nous pourrions peut-être céder la parole à Bryan Smith.

**Le président:** Merci. À vous, monsieur Smith.

**Bryan Smith, vice-président, Association des industries aérospatiales du Canada:** Monsieur le président, honorables sénateurs, j'aimerais, au nom de l'AIAC, exprimer ma reconnaissance et mes remerciements à la SEE et à l'AEC qui nous permettent de témoigner devant le comité et de parler du projet de loi C-118. Je suis accompagné de représentants des trois sociétés membres qui, tout comme le secteur de l'aérospatiale dans son entier, s'intéressent de très près au nouveau mécanisme proposé qui donne à la SEE le pouvoir d'offrir des services de financement des ventes.

*[Text]*

In 1993, the aerospace sector had sales of \$9 billion, 70 per cent exported. R&D was about 10 per cent. Our direct employment, excluding small suppliers, was 60,000. As the sector is a net exporter, it must compete on international markets to survive. The domestic market at 30 per cent of sales is far too small. To succeed on export markets, the industry must compete against strong U.S., EC and southeast Asian competition. The U.S. and especially EC enjoy much higher levels of R&D support, defence support, and more flexible sales-enabling mechanisms than we do in Canada.

The industry has been pressing EDC for a more flexible and broad mandate for many years. Doing business on the export market today is far more complex than in the '60s, '70s and '80s. The proposed regulations will take care of the '90s and well into the twenty-first century.

Our brief to the standing committee has four points:

First, the industry wants the freedom to deal with EDC directly as it would do with any other financial agency, private or public.

Second, the industry needs a quick response time in developing the appropriate package in order to meet short domestic and export opportunity deadlines. When I talk about domestic, the domestic aspects of sales financing are emphasized, and the aerospace industry considers that offsetting an import has the same economic benefit as succeeding with an export.

The third point is that industry needs lower-cost competitive-enabling financing, as business can be won or lost at less than a one per cent price fluctuation.

Finally, small and medium enterprises, SMEs, that want to compete internationally, need imaginative sales financing beyond those currently in existence.

It is for the above reasons that this association fully supports the proposed regulations, and we feel they should be approved unchanged as soon as possible. Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Smith. Mr. Regan, do have any other submissions that you want to make on behalf of the Exporters Association?

**Mr. Regan:** Yes, but perhaps you want to see first if there were questions to the aerospace people on those matters?

**The Chairman:** You may make your statement, and then we will ask questions to everybody at the table.

**Mr. Regan:** Fine, sir.

*[Traduction]*

En 1993, le secteur de l'aérospatiale affichait des ventes de 9 milliards de dollars. De ce chiffre, 70 p. 100 représentent les exportations, 10 p. 100 le R-D. À l'exception des petits fournisseurs, nous employons directement 60 000 personnes. À titre d'exportateur net, le secteur doit soutenir la concurrence sur les marchés internationaux pour survivre. Le marché national qui ne représente que 30 p. 100 des ventes est beaucoup trop petit. Pour réussir sur les marchés internationaux, l'industrie doit faire concurrence à de puissantes sociétés américaines, de la CEE et de l'Asie du Sud-Est. Par rapport aux Canada, les États-Unis, et la CE, surtout bénéficient d'un soutien en matière de R-D et de défense beaucoup plus fort, tout en disposant de mécanismes facilitant les ventes beaucoup plus flexibles.

Depuis de nombreuses années, l'industrie demande avec insistance à la SEE un mandat plus souple et plus vaste. Il est beaucoup plus complexe de faire des affaires sur le marché des exportations aujourd'hui que dans les années 60, 70 et 80. Le règlement proposé permettra de traverser sans encombre les années 90 ainsi que celles qui suivront.

Le mémoire que nous présentons au comité permanent comporte quatre points:

Premièrement, l'industrie veut pouvoir traiter directement avec la SEE, comme elle le ferait avec n'importe quelle autre agence financière, privée ou publique.

Deuxièmement, le temps de réponse doit être bref, afin de permettre à l'industrie d'offrir ce qui convient, tout en respectant les échéances rapprochées, tant sur le marché national que sur celui des exportations. En ce qui concerne le marché national, je souligne en particulier les aspects nationaux du financement des ventes; d'après l'industrie de l'aérospatiale, la neutralisation d'une importation présente le même avantage économique que la réalisation d'une exportation.

Troisièmement, l'industrie a besoin d'un financement compétitif moins coûteux, étant donné que la conclusion d'un marché dépend souvent d'une variation de prix de moins de 1 p. 100.

Enfin, les petites et moyennes entreprises qui veulent se lancer sur le marché international, ont besoin d'un financement des ventes beaucoup plus novateur que celui dont elles disposent actuellement.

C'est pour ces raisons que notre association appuie de façon inconditionnelle le règlement proposé; nous pensons qu'il devrait être approuvé sans modification, le plus tôt possible. Merci beaucoup.

**Le président:** Merci, monsieur Smith. Monsieur Regan, avez-vous d'autres présentations à faire au nom de l'Association des exportateurs?

**M. Regan:** Oui, mais peut-être pourrions-nous voir d'abord si certains veulent poser des questions aux représentants de l'aérospatiale à ce sujet?

**Le président:** Vous pouvez faire votre déclaration; ensuite, nous poserons des questions à tous ceux qui se trouvent autour de la table.

**M. Regan:** C'est entendu, monsieur.



## [Texte]

Mr. Chairman, we support the Export Development Corporation legislation, and we want to stress — we think unnecessarily, as we are sure you are all aware of it — the urgency of the matter. Opportunities are being lost every day that the legislation and the regulations are not effectively in place, and our competitors in other countries are benefitting.

It is true that we have had an increase in exports in this country in the past year, thank heavens, but I want to tell you that there are an awful lot of other opportunities that are missing. We are missing them partly because of the fact that our competitors are sometimes ruthless in the methods in which they provide financing assistance.

I cannot help but mention the fact that we would strongly like to see greater amounts of money in the country account in Section 31. However, we think in general, and within the limits of the powers that they have, the Export Development Corporation has done a very good job. We greatly admire the professionalism of the people that they have, and we do hope that Canada will move to being competitive with the types of financing that are available to exporters in other countries.

We think that the regulations must not be too narrow, as the trading technology is constantly changing. It is important as a consequence that we not have the rigidity that has existed in this country.

A large number of the chartered banks and Class B banks are members of our organization. We would like to see them more involved in export financing. We agree that the Export Development Corporation should not duplicate services being provided by the banks. We would like to see teamwork. We think that EDC should use the banks when it makes sense, and, when they use the banks in cooperation, the banks should share the risk and bring value added and not have a free ride out of it. We do not want EDC to have to be involved with the banks if it means increased costs to the exporters, if it means inefficiencies, or if it increases the complexity of the deal.

I think there has to be a certain flexibility, and I have in mind that the minister and the government will always be watching the way in which EDC operates. The important thing is that there not be battles about these small marginal matters, that there be an encouragement of teamwork where it is feasible and where it is a two-way street, but that above all EDC get on with doing the job.

On a personal note, as chairman of Trenton Industries Incorporated, which makes railway cars and exports part of its product, we are in the position even at the present moment of looking at an export contract that could not be achieved because we would not be able to handle the upfront costs or the pre-shipment costs out of our existing bank lines or the bank lines that our present bank has been prepared to provide. We could lose that order. A lot of companies are in that position. If, on the other hand, we were able to get EDC financing for that, and insurance

## [Translation]

Monsieur le président, nous appuyons la loi qui régit la Société pour l'expansion des exportations et tenons à souligner — bien que cela ne nous semble pas utile, étant donné que nous sommes convaincus que vous vous en doutez — le caractère urgent de cette affaire. Tant que la loi et le règlement ne seront pas en vigueur, nous perdrons des occasions chaque jour, et ce sont nos concurrents étrangers qui profiteront de la situation.

Il est vrai qu'au cours de l'an passé, les exportations de notre pays ont augmenté, Dieu merci, mais je dois vous dire que nous laissons passer énormément d'occasions. Nous les laissons passer en partie parce que nos concurrents adoptent parfois des méthodes implacables d'aide au financement.

Je ne peux m'empêcher de mentionner que nous aimerions voir que le Trésor, cité à l'article 31, comporte beaucoup plus d'argent. Toutefois, nous pensons, en règle générale, que la Société pour l'expansion des exportations a fait un très bon travail en fonction des pouvoirs qu'elle détient. Nous admirons beaucoup le professionnalisme de ses employés et espérons que le Canada prendra des décisions qui lui permettront de concurrencer les types de financement qui sont offerts aux exportateurs d'autres pays.

Nous pensons que le règlement ne doit pas devenir un carcan, en raison de l'évolution constante de la technologie commerciale. Il importe donc que nous nous débarrassions de la rigidité qui a toujours existé au Canada.

Un grand nombre de banques à charte et de banques de la classe B sont membres de notre organisation. Nous aimerions qu'elles participent davantage au financement des exportations. Nous convenons que la Société pour l'expansion des exportations ne devrait pas offrir les mêmes services que ceux offerts par les banques. Nous opterions plutôt pour un travail d'équipe. D'après nous, la SEE devrait recourir aux banques, lorsqu'il le faut et, dans le cadre d'une telle coopération, ces dernières devraient partager les risques et les profits et donc, assumer leurs responsabilités. Nous ne voulons pas que la SEE fasse appel aux banques si cela doit donner lieu à une augmentation des coûts pour les exportateurs, à l'inefficacité, ou si cela complique encore plus l'opération.

Il faut, à mon avis, une certaine souplesse et j'ai l'impression que le ministre et le gouvernement examineront toujours la façon dont fonctionne la SEE. Ce qui importe, c'est qu'il n'y ait pas de conflit à cause de ces questions marginales, c'est que l'on encourage le travail en équipe, lorsque cela est faisable et que les échanges se fassent dans les deux sens; par-dessus tout, il faut que la SEE fasse ce qu'il y a à faire.

J'ajouterais une note personnelle, en tant que président de Trenton Industries Incorporated, société de fabrication de wagons exportatrice d'une partie de sa production, je peux dire qu'en ce moment même, nous cherchons à conclure un contrat d'exportation qui ne pourra être conclu, parce que nous ne serons pas en mesure d'assumer les coûts initiaux ou le préfinancement d'exportation à partir de nos marges bancaires actuelles ou des marges que notre banque est prête à nous consentir. Nous pourrions perdre ce marché. Beaucoup de sociétés se retrouvent

*[Text]*

for other purposes, it helps in the amount that the banks feel that they are able to risk or able to help us on other matters.

That is all I wish to say in general on the banking. Let me quickly change, then, to the subject of insurance.

There is no question that a lot of the area of credit insurance is not being provided at the present time. It is also true that a lot of the small exporters find it a damn nuisance to try to deal with what is strictly export insurance with one organization — and the only one that they can get it from if they are under \$5 million, for instance, in dealing with EDC — and then having to deal with a different organization for the rest of the insurance. For a small company, it can be very complicated, and the margin or the border is certainly difficult to define. It can be confusing to a small company.

As a consequence, with this indistinct border between what is insurance on export and what is domestic, a lot of small exporters would like to have one-stop shopping. We think that the figure of 15 per cent of a company's business, or \$5 million in exports, proposed by EDC is a good test. We also think that if that credit insurance becomes available it helps to make it possible for the banks to provide a greater amount of support.

Therefore, without intruding on your time, the basic message we bear this morning is that it is important for Canada to move toward a state-of-the-art financing to our exporters, if we are to maximize opportunities. I must say that those opportunities are there today, but that it is more competitive and more complex. Flexibility is important.

**Senator Perrault:** Reference has been made frequently this morning to the very competitive international environment for exporters. It has been inferred that certain other countries are more helpful in this process of assisting their exporters. Could one or two examples be cited where the actions of those governments — so far they have been unnamed — have helped in the financing of certain export activities? Can we cite deals that have been placed in jeopardy or lost because of some other country moving in a more helpful fashion?

**Mr. Regan:** I will call on Gerry Rowe to give you some specific examples. Pardon me if I say so, but Senator Kelleher and I know of a lot of situations where the French did things that you would be put in penitentiary for in this country in relation to how they have subsidized exports.

**Senator Perrault:** This is the kind of information that I am seeking.

**Senator Kelly:** I think what he is saying is that he wants to see us in jail.

**Mr. Gerry Rowe, Assistant Treasurer, Canadian Exporters Association:** Indeed, there are a number of occasions where many of our exporters are finding themselves in a weakened

*[Traduction]*

dans la même situation. Si, par contre, nous étions en mesure d'obtenir un financement SEE pour ces coûts, et une assurance pour d'autres points, les banques deviendraient plus conciliantes à notre égard.

C'est tout ce que je tiens à dire sur le système bancaire. Permettez-moi de passer rapidement au sujet de l'assurance.

Il ne fait aucun doute que nous ne profitons pas, à l'heure actuelle, de tous les avantages de l'assurance-crédit. Il est également vrai que pour beaucoup de petits exportateurs, il est extrêmement ennuyeux de traiter avec une seule organisation pour ce qui est de l'assurance à l'exportation — la seule organisation avec laquelle ils peuvent traiter si leurs exportations sont inférieures à 5 millions de dollars, par exemple, c'est la SEE — et ensuite, de s'adresser à une autre organisation pour le reste de l'assurance. Cela peut être très compliqué pour une petite société, et il est certainement difficile d'en définir la ligne de démarcation. Une petite société peut facilement s'y perdre.

Par conséquent, en raison du flou de cette ligne de démarcation entre l'assurance-exportation et le marché national, beaucoup de petits exportateurs aimeraient pouvoir s'adresser à un seul organisme. À notre avis, le chiffre proposé par la SEE, soit 15 p. 100 du chiffre d'affaires d'une société, ou 5 millions de dollars d'exportations, vaut la peine d'être essayé. Nous pensons également que l'assurance-crédit incite les banques à offrir davantage d'appui.

Sans vouloir prendre plus de temps que nécessaire, je tiens à souligner le message que nous voulons transmettre ce matin: Il est important que le Canada offre ce qu'il y a de mieux en matière de financement à nos exportateurs, si nous voulons maximiser les possibilités. Je dois dire que ces opportunités existent bel et bien aujourd'hui, mais que la situation est plus compétitive et plus complexe. La souplesse est ce qui importe.

**Le sénateur Perrault:** On a fréquemment fait mention ce matin du milieu international très compétitif auquel se mesurent les exportateurs. On a laissé entendre que certains pays aident davantage leurs exportateurs. Pourrait-on donner un ou deux exemples où les mesures de ces gouvernements — qui n'ont pas encore été nommés — ont facilité le financement de certaines activités d'exportation? Peut-on citer des opérations qui ont été mises en mauvaise posture ou qui ont été perdues uniquement parce qu'un autre pays a davantage aidé ses exportateurs?

**M. Regan:** Je vais demander à Gerry Rowe de vous donner quelques exemples précis. Permettez-moi de dire que le sénateur Kelleher et moi-même connaissons beaucoup de cas où les Français ont fait des choses qui, ici, auraient entraîné une peine de prison. Je veux parler de la façon dont ils subventionnent les exportations.

**Le sénateur Perrault:** C'est exactement le genre d'information que je recherche.

**Le sénateur Kelly:** Je crois qu'il souhaite nous voir tous en prison.

**M. Gerry Rowe, trésorier adjoint, Association des exportateurs canadiens:** Effectivement, il arrive souvent que la position de beaucoup de nos exportateurs soit affaiblie au moment même



[Texte]

position in trying to prequalify on a particular project, prequalify where we have the technical capabilities. Where we tend to fall down in the high-risk countries is that we are not able to prequalify by putting down at the particular time an indication of an interest to finance. If you cannot do that, you do not get the next step; to put your price on the table. It is happening more often. About two years ago my company had to back away from a major project in Mexico because we could not bring the financing together. Today that is ironic; we can do it today with anybody. Those are the kinds of things we find ourselves up against with the foreign competition. Other countries around the world are being able to bring financing to the table. In many cases we are not.

**Senator Perrault:** Do you see in this measure a means of levelling the playing field with some of your competitors?

**Mr. Rowe:** We see the regulations as a move in the right direction. It does not address all the issues, but as exporters we would dearly like to get on with these particular regulations, which we support, so that we can address issues in addition to but outside the regulations. We believe once the regulations are settled it will make those issues more flexible.

**Senator Angus:** Mr. Chairman, arising out of this last line of questioning, I wonder whether this measure goes far enough. We read every day about the competition of not only foreign government-backed banks, but of similar institutions to EDC in other countries that are supposed to adhere to international guidelines but are just ignoring them. Our exporters are running into these situations. You have said this measure is a step in the right direction. Can you perhaps give the committee a couple of examples of how it could be improved?

**Mr. Rowe:** I will relate a recent order I participated in with my company: We had the capability of bringing a large portion of electro-mechanical equipment to the table. We did not do that because of limited resources available to us through the Export Development Corporation on the risk assessment of this particular country. We had to find a partner. We were successful as a partnership and we got the order. However, instead of Canada receiving a potential \$400 million order, we had to settle for \$200 million. If we had had the resources that are at the disposal of the Export Development Corporation to provide the leverage and the additional financing, we could have brought the entire order to Canada. We settled for less, but a small piece of the pie is better than no piece. At least we were able to participate. We become concerned when we get into a country that perhaps is "off-cover" or beyond the risk assessment of the corporation. The issue that the Canadian Export Association and the committee I represent are getting at is the necessity of the government to perhaps provide more funds through the Canada account which is where we are stuck at the moment. We are not only talking about concessional financing. We believe that concessional financing is being limited and that we are seeing less of it. It is still there but the business is in those riskier markets.

[Translation]

où ils tentent de se qualifier pour un projet particulier pour lequel ils disposent des capacités techniques. Nous avons tendance à perdre des marchés dans les pays à haut risque lorsque nous ne sommes pas en mesure d'indiquer, au moment voulu, que nous allons être financés. Nous ne pouvons donc pas passer à l'étape suivante, soit indiquer le prix demandé. Cela arrive de plus en plus souvent. Il y a deux ans environ, ma société a dû renoncer à un projet important au Mexique, parce que nous ne pouvions pas obtenir le financement voulu. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. C'est donc à ce genre d'obstacles que nous nous heurtons dans le domaine de la concurrence étrangère. D'autres pays sont en mesure d'indiquer le financement dont ils disposent au moment des négociations. Dans de nombreux cas, nous ne le pouvons pas.

**Le sénateur Perrault:** Est-ce que cette mesure, d'après vous, permettrait d'uniformiser les règles du jeu?

**M. Rowe:** À notre avis, le règlement est un pas dans la bonne direction. Il ne règle pas toutes les questions; en tant qu'exportateurs, nous l'appuyons et tenons à ce qu'il soit adopté pour que nous puissions nous pencher sur d'autres questions qui seront alors plus faciles à régler.

**Le sénateur Angus:** Monsieur le président, suite à ces dernières questions, je me demande si cette mesure va suffisamment loin. Nous lisons tous les jours des histoires sur la compétition non seulement des banques appuyées par des gouvernements étrangers, mais aussi d'institutions d'autres pays, similaires à la SEE, qui sont censés respecter des directives internationales, mais qui n'en font tout simplement pas cas. Nos exportateurs se heurtent à de telles situations. Vous dites que cette mesure est un pas dans la bonne direction. Pouvez-vous peut-être donner au comité quelques exemples sur la façon dont on pourrait améliorer les choses?

**M. Rowe:** Je vais vous parler d'un marché récent auquel j'ai participé au sein de ma société: nous étions en mesure de proposer une grande partie de matériel électro-mécanique dans le cadre des négociations. Nous ne l'avons pas fait, à cause des ressources limitées que nous offrait la Société pour l'expansion des exportations, en raison de l'évaluation du risque de ce pays en particulier. Nous devons trouver un partenaire. Nous y sommes parvenus, ce qui nous a permis d'obtenir le marché. Il reste toutefois que le Canada aurait pu avoir ce marché de 400 millions de dollars, alors que nous avons dû nous contenter de 200 millions. Si nous avions eu les ressources dont dispose la Société pour l'expansion des exportations, qui nous auraient permis de bénéficier de l'effet de levier et du financement supplémentaire, nous aurions pu obtenir tout le marché au Canada. Nous nous sommes contentés de moins, mais il vaut mieux avoir une petite part du gâteau qu'aucune. Nous avons été au moins en mesure de participer. Ce qui nous inquiète, c'est lorsque nous allons dans un pays qui, peut-être, n'est pas assurable ou dont l'évaluation du risque est trop élevée. L'Association des exportateurs canadiens et le comité que je représente pensent que le gouvernement devrait prévoir plus de fonds. C'est là que nous sommes bloqués pour le moment. Nous ne parlons pas seulement de financement à des conditions libérales. Nous pensons qu'un tel

[Text]

**Senator Stewart:** Mr. Regan, what happens in the case of U.S. firms exporting into Canada? What is the situation with regard to credit insurance and what facilities are available on the banking side? How far do the Americans go in these two areas?

**Mr. Regan:** I am not competent to deal with that question. Jim or Gerry could answer.

**Mr. Rowe:** I would prefer Jim to answer.

**Senator Stewart:** I am interested in a level playing field.

**Mr. Regan:** I have been watching exports more than imports, I am afraid.

**Mr. James Moore, Vice-President, Policy, Canadian Exporters Association:** Many Americans do not use too many tools in terms of their exports in this area. In terms of their export financing, which is what we were discussing, the Americans are very aggressive in trying to match some of the subsidized or government supported financing from abroad. Most countries — and Canada is probably the only country that does not — draw on ODA directly to support their exports. The United States is very aggressively matching establishing war chests to match the use of what is termed "credit-mix" in the developing country markets. They are at the moment looking at further untying their own development assistance so that it can be used in the same way other countries use theirs to make more effective their ODA funds. We have always tended to discuss in Canada the use of ODA funds as being quite separate from trade. In many countries people are looking to spread their ODA funds to make them go further with commercial financing.

**Senator Stewart:** Setting ODA aside, are you saying that the Americans, with regard to exports into Canada, do not support their firms?

**Mr. Regan:** The EXIM bank, which is an American government agency, provides the insurance — I am informed and I think EDC could answer this question in more detail — on exports into Canada. Their overseas insurance government agency provides it to other countries, countries we are competing with and have been watching closely. I am informed that on the exports into Canada from the United States, the EXIM Bank provides insurance.

Roger, is that correct?

**Mr. Roger Pruneau, Senior Vice-President, Financial Services, EDC:** That is correct, senator and Mr. Regan. The government of the United States has its own institution. They have the EXIM Bank, which can either guarantee a bank or do an insurance complement, if required. Obviously there are, in that market, private sector insurers offering insurance of receivables.

[Traduction]

financement est limité et qu'il est de moins en moins offert. Il existe toujours mais les marchés à conclure sont offerts dans ces pays à risque.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur Regan, que se passe-t-il dans le cas des sociétés américaines qui exportent leurs produits au Canada? Quelle est la situation à l'égard de l'assurance-crédit et de quoi disposent-elles au plan bancaire? Jusqu'où vont les Américains dans ces deux domaines?

**M. Regan:** Je n'ai pas les compétences nécessaires pour répondre à cette question. Jim ou Gerry pourrait répondre.

**M. Rowe:** J'aimerais mieux que Jim réponde.

**Le sénateur Stewart:** Il faudrait en fait que les règles du jeu soient équitables.

**M. Regan:** Je m'intéresse plus aux exportations qu'aux importations, malheureusement.

**M. James Moore, vice-président, Politique, Association des exportateurs canadiens:** Peu d'Américains ont recours aux moyens qui leur sont offerts en ce qui concerne les exportations à destination du Canada. Pour ce qui est du financement des exportations — c'est ce dont nous parlons ici — les Américains ne se gênent absolument pas pour essayer d'obtenir un financement équivalent à celui que reçoivent des pays subventionnés ou appuyés par leur gouvernement. La plupart des pays — et seul le Canada fait sans doute exception — puisent directement dans l'APD pour appuyer leurs exportations. Les États-Unis créent des fonds spéciaux pour avoir le même pouvoir financier que celui garanti par l'ensemble des facilités de crédit offertes sur les marchés des pays en voie de développement. Ils envisagent actuellement de débloquent encore davantage leur propre aide au développement de manière à l'utiliser de la même façon que d'autres pays, pour qu'elle soit plus efficace. On a toujours eu tendance au Canada à considérer les fonds APD comme tout à fait distincts du commerce. De nombreux pays cherchent à élargir la portée de leurs fonds APD pour les utiliser dans le cadre du financement commercial.

**Le sénateur Stewart:** L'APD mise à part, êtes-vous en train de dire que les Américains n'appuient pas leurs sociétés pour ce qui est des exportations à destination du Canada?

**M. Regan:** La EXIM Bank, agence du gouvernement américain, assure les exportations à destination du Canada — je pense que la SEE pourrait répondre à cette question de façon plus détaillée. Leur agence à l'étranger offre cette couverture à d'autres pays, pays que nous concurrençons et que nous observons de près. Je sais qu'en ce qui concerne les exportations américaines à destination du Canada, c'est la EXIM Bank qui s'occupe de l'assurance.

Roger, est-ce exact?

**M. Roger Pruneau, premier vice-président, Services financiers, SEE:** C'est exact, monsieur le sénateur et monsieur Regan. Le gouvernement des États-Unis a sa propre institution, la EXIM Bank, qui peut soit offrir une garantie soit offrir un complément d'assurance, en cas de besoin. De toute évidence, il y a sur ce marché, des assureurs privés qui assurent les créances.



[Texte]

**Senator Stewart:** I do not think we should spend too much time on this, but since there is so much trade between the two countries, perhaps we could have a paper comparing the two.

**Mr. Regan:** Senator, André Roy would be able, because of the nature of their marketing, to contribute to your knowledge on this matter.

**Mr. Roy:** I agree that the EXIM Bank in the United States works mostly with banks. However, the comparison stops there in the sense that in our aerospace world and mass transit world, there is no real competition from the U.S. outside of the United States. They are happy with their market and we compete with them. Other countries like France are coming to the U.S. market. Most of the mass transit manufacturers in the U.S. have disappeared over the last 15 years. We are not very aggressive on this side.

Americans aggressively protect their market. For example, the Boeing company, through the GATT agreement, has limited subsidies on all 100-seat plus aircraft, despite the fact that everyone knows they keep subsidizing their own aircraft manufacturers through defence program subsidies.

Another strong element is that when an American company the size of Boeing wants to get a contract somewhere, the American government will use its influence to make it happen. If they need to add a few more aircraft, or whatever, they just do it and get the contract. Their government influence is extremely strong.

Another example is Saudi Arabia. Just compare the percentage of contracts they get to what we get. If you compare the selling price, you will see that the selling prices are always higher on the U.S. side, but they get the contracts anyway.

**Mr. Regan:** We will provide that paper.

**Senator Sylvain:** Mr. Moore, when you were chatting about competition from abroad, you mentioned that a lot of this competition was subsidized by government one way or another. In your view, will what the EDC does here be considered a subsidized operation?

**Mr. Moore:** No, I do not think so, in any way. Unfortunately, the legislation addresses only part of the problem. It does not address the problem of financial resources. It gives the EDC the scope to do things in a more imaginative and flexible way than we have had in the past, but it does not address the problem of finances and subsidized competition.

**Senator Sylvain:** But from everything we have heard, it does provide a service at a rate — whether for loans or for insurance — which is much below what the private competition charges.

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Je ne crois pas que nous devrions consacrer beaucoup de temps à ce point, mais étant donné la très grande importance du commerce entre les deux pays, peut-être pourrions-nous disposer d'un document comparant les deux.

**M. Regan:** Sénateur, André Roy pourrait, étant donné la nature du marché de sa société, vous renseigner à ce sujet.

**M. Roy:** Je suis d'accord que la banque EXIM des États-Unis travaille surtout en collaboration avec les banques. Toutefois, la comparaison s'arrête là dans la mesure où dans les domaines de l'aérospatiale et du transport en commun il n'y a pas véritablement de concurrence de la part des États-Unis à l'extérieur des États-Unis. Ils sont satisfaits de leur marché et nous leur faisons concurrence. D'autres pays comme la France pénètrent le marché américain. La plupart des fabricants de véhicules de transport en commun sont disparus du marché depuis les quinze dernières années aux États-Unis. Nous ne sommes pas très actifs dans ce domaine.

Les Américains protègent énergiquement leur marché. Par exemple, la société Boeing, par l'entremise de l'accord du GATT, a limité les subventions sur tous les appareils de 100 sièges ou plus malgré le fait, et ce n'est pas un secret pour personne, qu'elle continue à subventionner ses propres fabricants d'appareils par l'entremise du programme de défense.

Autre élément important, lorsqu'une société américaine de la taille de Boeing cherche à obtenir un contrat quelque part, le gouvernement américain se sert de son influence pour qu'il en soit ainsi. Si elle doit ajouter quelques appareils de plus et que sais-je encore, elle le fait tout simplement et obtient le contrat. Le gouvernement américain exerce une très grande influence.

Je vous donne comme autre exemple l'Arabie Saoudite. Comparez simplement le pourcentage de contrats qu'ils y obtiennent par rapport à ce que nous allons chercher. Si vous comparez le prix de vente, vous verrez qu'il est toujours plus élevé pour les Américains, mais qu'ils obtiennent les contrats de toute manière.

**M. Regan:** Nous vous fournirons ce document.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Moore, lorsque vous avez parlé de la concurrence qui vient de l'étranger, vous avez dit que cette dernière était en grande partie subventionnée, d'une manière ou d'une autre, par le gouvernement. À votre avis, ce que la SEE fait ici sera-t-il considéré comme une opération subventionnée?

**M. Moore:** Non, je ne le pense pas. Malheureusement, la mesure législative ne règle qu'une partie du problème. Elle ne remédie pas à celui des ressources financières. Elle permet à la SEE d'exercer ses activités de façon plus imaginative et plus souple que par le passé, mais elle ne règle pas le problème que posent les finances et la concurrence livrée par les entreprises subventionnées.

**Le sénateur Sylvain:** Mais d'après tout ce que nous avons entendu, elle assure un service à un taux — qu'il s'agisse de primes d'assurance — beaucoup plus bas que celui demandé dans le secteur privé.

## [Text]

**Mr. Morrison:** The legislation does not address financial resources.

**Senator Sylvain:** No, but we have heard that exporters are very keen on this because they can obtain these services at less cost than they can from private banks or private insurance companies.

**Mr. Brian W. Grassby, Treasurer, CAE Electronics Ltd.:** Less cost and longer term as well. It is a long-term financial —

**Senator Sylvain:** This you do not think would be conceived of as a subsidy?

**Mr. Grassby:** In the longer term, no. It is a greater appetite going farther out. I do not see it as a subsidy.

**Senator Sylvain:** If the government contributes lower costs on production, you do not see that as a subsidy?

**Mr. J. Dean Collis, Manager, Contracts, Raytheon Canada Limited:** Mr. Chairman, Raytheon Canada engineers and exports air traffic control systems. That is our core business. We do it all over the world. Eighty per cent of our effort relates to exports, and because we export all over the world, we address risky markets. That is where EDC is absolutely invaluable to us.

**The Chairman:** Because they offer political risk insurance?

**Mr. Collis:** Yes.

**Mr. Regan:** I could clarify one point arising out of the last question by Senator Sylvain.

Senator, it is my clear understanding that the EDC, in relation to insurance and banking, offers market rates. Therefore, there is no element of subsidy.

**Senator Sylvain:** That was my question, whether it was below market rates.

**Mr. Regan:** No, it is not. Indeed, one of the grievances that the CEA has with the EDC is the fact that they return profits to the government. Last year we were not amused by that because we would like to see them even more competitive so our exporters would have a better chance.

**The Chairman:** Which gets into the area Mr. Moore raised about the total level of resources available to the company.

Thank you, Mr. Regan and gentlemen, for coming.

Honourable Senators, our next witnesses are representatives of the Insurance Bureau of Canada. The spokesperson will be Ms Ani Abdalyan.

## [Traduction]

**M. Morrison:** La mesure législative laisse de côté les ressources financières.

**Le sénateur Sylvain:** Non, mais on nous a laissé entendre que les exportateurs s'enthousiasment à cet égard du fait qu'ils peuvent obtenir ces services à un coût moindre que ne leur demanderaient les banques ou les sociétés d'assurance du secteur privé.

**M. Brian W. Grassby, trésorier, CAE Electronics Ltd.:** À un coût moindre pour une période plus longue. Il s'agit d'une opération financière à long terme —

**Le sénateur Sylvain:** Vous ne pensez pas que l'on pourrait concevoir cela comme une subvention?

**M. Grassby:** À long terme, non. Certaines entreprises cherchent à aller plus loin. Je ne vois pas cela comme une subvention.

**Le sénateur Sylvain:** Si le gouvernement contribue à faire baisser les coûts de production, vous ne considérerez pas cela comme une subvention?

**M. J. Dean Collis, chef, Contrats, Raytheon Canada Limited:** Monsieur le président, Raytheon Canada construit et exporte des systèmes de contrôle de la circulation aérienne. C'est là où nous concentrons nos activités. Nous le faisons partout dans le monde. Quatre-vingts pour cent de notre production est exportée et parce que nous exportons partout dans le monde nous faisons affaire avec des marchés à risque. C'est là où la SEE nous est d'une aide inestimable.

**Le président:** Parce qu'elle assure le risque politique?

**M. Collis:** Oui.

**M. Regan:** Je pourrais préciser un point découlant de la dernière question posée par le sénateur Sylvain.

Sénateur, je crois comprendre que la SEE, en ce qui concerne l'assurance et les activités bancaires, offre les taux pratiqués sur le marché. Il n'y a donc aucun élément de subvention.

**Le sénateur Sylvain:** C'était ma question, à savoir si elle pratiquait des taux inférieurs à ceux du marché.

**M. Regan:** Non, il ne s'agit pas d'une subvention. En fait, l'une des plaintes que formule la CEA à l'égard de la SEE c'est le fait qu'elle réalise des profits qu'elle verse ensuite au gouvernement. L'année dernière, nous n'avons pas trouvé ça drôle parce que nous aimerions qu'elle soit encore plus concurrentielle pour que nos exportateurs aient encore une meilleure chance.

**Le président:** Ce qui nous mène à la question qu'a soulevée M. Moore au sujet du niveau global des ressources mises à la disposition de l'entreprise.

Merci, monsieur Regan ainsi que vous, messieurs, d'être venus témoigner.

Honorables sénateurs, nos prochains témoins sont des représentants du Bureau d'assurances du Canada. Le porte-parole sera Mme Ani Abdalyan.



## [Texte]

Could you begin by telling us who else is with you and then make an opening statement, after which we can ask questions.

**Ms Ani M. Abdalyan, Associate Counsel, Insurance Bureau of Canada:** Good morning, Mr. Chairman.

With me this morning I have Mr. Tom Leonard, Executive Vice-President, Trade Indemnity, and Mr. Robert Labelle, Regional Vice-President of American Credit Indemnity.

IBC is pleased to have the opportunity to present its views to the members of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on the proposed regulations to the Export Development Act.

IBC is a national trade association representing more than 85 per cent of private sector insurers transacting automobile, property, and casualty insurance business in Canada. More than 75 company groups comprising approximately 149 member companies and writing premiums in 1993 of approximately \$12 billion are represented in IBC.

Since its formation in 1964, IBC has been the acknowledged official voice of the property and casualty insurance industry in Canada. We act as liaison between insurers and federal, provincial and municipal governments, the business world, consumer groups and other mutual interest organizations.

IBC's position on the Export Development Act is to welcome it. It modernizes the older export development legislation. However, we welcome it insofar as it enables the EDC to become a more dynamic institution supporting international trade and Canada's international competitiveness.

The enactment of Bill C-118, however, broadens the array of insurance products fundamentally offered by EDC within Canada. This is where our concern lies.

IBC is deeply concerned because with the enactment of Bill C-118, subject to regulation, EDC will be permitted to enter into any insurance arrangement, providing to any person any insurance, reinsurance indemnity or guarantee — the "any act". In order to present the background on the consultation process that we have had throughout the summer, I will ask Tom Leonard to speak.

**Mr. Tom Leonard, Executive Vice-President, Trade Indemnity:** IBC was disappointed not to have been included in the consultative process leading up to Bill C-118. Since the draft regulations were tabled in the spring, IBC has had several meetings with the EDC to resolve the differences on the scope. Unfortunately, we failed to reach a consensus. It is our feeling that the regulations were a done deal before we even got to the table.

Our compromise was to try to reach a threshold level of the EDC's entry into the short-term domestic credit insurance market that we could live with, and we see the levels they are at right now as being very problematic for the private sector.

## [Translation]

Pourriez-vous nous dire tout d'abord qui d'autre vous accompagne et faire ensuite une déclaration liminaire. Par la suite nous pourrions vous poser des questions.

**Mme Ani M. Abdalyan, avocate associée, Bureau d'assurance du Canada:** Bonjour, monsieur le président.

Je suis accompagnée ici ce matin par M. Tom Leonard, vice-président administratif de la compagnie Trade Indemnity ainsi que de M. Robert Labelle, vice-président régional de la compagnie American Credit Indemnity.

Le BAC est heureux de l'occasion qui lui est offerte de présenter aux membres du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce ses vues sur le règlement d'application proposé d'application de la Loi sur l'expansion des exportations.

Le BAC est l'association professionnelle à l'échelle du pays représentant plus de 85 p. 100 des sociétés d'ARD, du secteur privé au Canada. Plus de 75 groupes de sociétés comprenant quelque 149 sociétés membres et encaissant en 1993 des primes de quelque 12 milliards de dollars sont représentés au sein du BAC.

Depuis sa fondation en 1964, le BAC est devenu le porte-parole officiel reconnu des sociétés IARD au Canada. Nous servons de lien entre les assureurs et les pouvoirs fédéraux/provinciaux et les municipalités, le monde des affaires, les groupes de consommateurs et d'autres organismes à intérêt commun.

Le BAC se réjouit de la Loi sur l'expansion des exportations. Le projet de loi modernise l'ancienne loi. Toutefois, nous nous réjouissons du fait que le projet de loi fait en sorte que la SEE devienne un organisme plus dynamique qui appuie le commerce international et la concurrence internationale du Canada.

La promulgation du projet de loi C-118, toutefois, élargit la panoplie des produits d'assurance offerts fondamentalement par la SEE à l'intérieur du Canada. C'est là où nous faisons des réserves.

Si la BAC s'inquiète, c'est qu'avec la promulgation du projet de loi C-118, la SEE qui sera subordonnée à un règlement, obtient le pouvoir de conclure au profit de toute personne, une entente en matière d'assurance, de réassurance, d'indemnisation ou de garantie. Pour nous situer en ce qui a trait au processus de consultation auquel nous avons participé pendant l'été, je céderai la parole à Tom Leonard.

**M. Tom Leonard, vice-président administratif, Trade Indemnity:** BAC a été déçu de ne pas avoir été invité à participer au processus de consultation qui a donné lieu au projet de loi C-118. Depuis le dépôt au printemps du projet de réglementation, BAC a multiplié les réunions avec la SEE pour régler les différends en ce qui a trait à la portée du règlement. Nous n'avons malheureusement pas pu nous entendre. Nous avons l'impression que le règlement était un fait accompli bien avant que nous nous présentions à la table.

Le compromis que nous offrons consistait à essayer d'atteindre un seuil pour ce qui est de la participation de la SEE au marché de l'assurance-crédit à court terme sur le marché national, un seuil que nous pourrions tolérer; nous constatons que les niveaux

[Text]

We propose that the EDC's participation be limited to those companies with export sales greater than 40 per cent of total sales for Canadian companies, or where their export sales are greater than \$10 million.

**The Chairman:** Just for clarification for the other senators, you want the 15 per cent raised to 40 per cent and you want the \$5 million raised to \$10 million.

**Mr. Leonard:** That is correct. We felt we had little option but to offer some kind of compromise. We believe that the compromise reduces the impact on the private sector somewhat, but still allows Canadian companies to benefit from short-term domestic credit insurance, public and private.

It is important that you understand just what short-term credit insurance is. It is a pseudo-financing vehicle spoken to a little earlier. It facilitates trade and increases the amount of business that Canadian companies can do. A strong short-term credit insurance market results in a healthier Canadian economy.

The EDC's involvement in the short-term domestic credit insurance market inhibits the development of a strong private sector. The long-term result is a Canadian economy over-reliant on EDC public sector insurance and a private sector offering less capacity for Canadians to do business. This is all at a time when other countries — and earlier there was reference to globalization — are privatizing their short-term export operations. They are trying to get into the short-term domestic credit insurance.

Britain and New Zealand have privatized their short-term markets in the export business. That is a business that the private sector can be profitable in, and they can do it just as well. The government in Britain actually offers reinsurance to the private sector to do those deals that maybe the EDC can do on a subsidized basis.

So the IBC feels that the EDC's involvement will injure the established private sector and reduce the capacity in the short-term domestic credit insurance market to Canadian companies.

Ani is going to talk a little more about some of our concerns.

**Ms Abdalyan:** Under the heading "Why IBC is Concerned", we have raised two issues which have been addressed somewhat in the prior question period. We regret to have to again express IBC's concerns on two major points. One is the level playing field issue between private sector insurers and potentially the EDC having the capacity to do insurance. The second one is the federal policy on the provision of insurance.

The federal legislation, the Insurance Companies Act, in effect for almost two years, provides that letters patent incorporating an insurance company may not be issued to Her Majesty in right of

[Traduction]

qu'elle atteint à l'heure actuelle posent un très grave problème au secteur privé.

Nous proposons que la participation de la SEE soit limitée aux entreprises dont le chiffre d'affaires à l'exportation dépasse 40 p. 100 du chiffre d'affaires total des sociétés canadiennes ou si leurs ventes à l'exportation qui dépassent 10 millions de dollars.

**Le président:** Simplement pour éclairer les autres sénateurs, vous voulez faire passer le 15 p. 100 à 40 p. 100 et les 5 millions à 10 millions de dollars.

**M. Leonard:** C'est exact. Nous avons cru que la seule option qui s'offrait à nous consistait à offrir un compromis. Nous croyons que celui-ci atténue l'incidence sur le secteur privé mais n'empêche pas les sociétés canadiennes de profiter d'assurance-crédit à court terme sur le marché national, tant dans le secteur public que privé.

Il est important que vous compreniez ce qu'est l'assurance-crédit à court terme. Il s'agit d'un véhicule de pseudo-financement dont on a parlé un peu plus tôt. Il facilite le commerce et permet d'accroître les activités auxquelles peuvent se livrer les sociétés canadiennes. Un solide marché de l'assurance-crédit à long terme se traduit par une économie canadienne plus saine.

La participation de la SEE dans le marché canadien de l'assurance-crédit à court terme entrave l'expansion d'un secteur privé solide. À long terme, cela se traduit par une économie qui s'en remet trop à l'assurance offerte par la SEE et par un secteur privé qui offre moins aux Canadiens qui veulent faire des affaires. Tout cela se passe à une époque où d'autres pays — et vous parliez plus tôt de mondialisation — privatisent leurs opérations d'exportation à court terme. Elle essaie de s'immiscer sur le marché canadien de l'assurance-crédit à court terme.

La Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande ont privatisé leurs marchés de l'exportation à court terme. Il s'agit d'un domaine qui peut être lucratif pour le secteur privé et les deux pays peuvent tout aussi bien s'en occuper. Le gouvernement britannique offre en fait la réassurance au secteur privé pour ses opérations que la SEE peut-être faire grâce à des subventions.

Le BAC estime donc que la participation de la SEE nuira au secteur privé établi et réduira sa capacité de participer au marché canadien de l'assurance-crédit à court terme.

Ani va maintenant vous en dire un peu plus au sujet de nos préoccupations.

**Mme Abdalyan:** Sous la rubrique où nous nous demandons pourquoi le BAC s'inquiète, nous avons soulevé deux points dont on a un peu parlé au cours de la période des questions précédentes. Nous regrettons d'avoir une fois de plus à exprimer une réserve au sujet de deux points importants. D'une part, il y a la question des règles du jeu équitables entre les assureurs du secteur privé et éventuellement le pouvoir conféré à la SEE d'offrir de l'assurance. D'autre part, il y a la politique fédérale relative à la prestation des services d'assurance.

La Loi sur les sociétés d'assurance qui est en vigueur depuis presque deux ans, dispose qu'est obligatoirement rejetée toute demande de constitution par lettre patente lorsqu'elle est présentée



## [Texte]

Canada, or in right of a province, or to an agency of Her Majesty in either of those rights.

The foregoing provisions again clearly demonstrate Parliament's intent regarding the role of governments and their agencies in the business of insurance. Governments and their agencies are not to own an insurance company.

While acknowledging that EDC was in existence long before the new Insurance Companies Act came into effect, expanding the domestic insurance powers of EDC with the enactment of Bill C-118 and the proposed regulation is clearly contrary to that intent.

On the issues of ownership and reinsurance capacity, I invite Tom Leonard to comment.

**Mr. Leonard:** At the present time there are two private sector insurers active in Canada in the Canadian domestic short-term credit insurance market. Trade Indemnity is jointly owned by a number of European insurers and reinsurers. American Credit Indemnity is owned by Dun & Bradstreet, a U.S. company.

Earlier, CEA stated that the EDC's financial resources were not talked to in the bill. The private sector credit insurers feel that it is inappropriate for the government to allocate scarce resources to providing domestic credit insurance that is already provided by the domestic private sector credit insurers and a private sector showing that they are ready and willing to invest in Canada.

At the same time, it is this private sector that provides the reinsurance capacity to facilitate the growth and prosperity of Canadian business.

Therefore, ultimately we bring up the ownership structure of the private credit insurance market and the reinsurance that they provide to emphasize what impact the expanded powers will have on the property and casualty industry and on Canadian business in general.

In conclusion, IBC feels that the expanded powers of the EDC is contrary to Parliament's intent with respect to the involvement of governments in the insurance sector. The expanded powers distort the insurance marketplace tilting the level playing field in favour of the government.

It is our recommendation that the insurance provisions of Bill C-118 be limited, as outlined, to those areas that are properly EDC's concern. EDC should continue its involvement in credit insurance, but only where historically there has been a high degree of state participation.

There is a place for the EDC and it was brought out in many situations; it is in the medium-term and long-term end. The IBC feels EDC should not be permitted to compete against the private sector domestic credit insurers.

## [Translation]

par ou pour Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province ou un de ses organismes.

Les dispositions qui précèdent démontrent une fois de plus clairement l'intention du Parlement au sujet du rôle que les gouvernements et leurs organismes doivent jouer dans le domaine des assurances. Les gouvernements et leurs organismes ne doivent pas posséder une société d'assurance.

Même si nous admettons que la SEE existait bien avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur les sociétés d'assurance, l'élargissement des pouvoirs de la SEE en ce qui concerne les activités d'assurance sur le marché national par la promulgation du projet de loi C-118 et du règlement proposé va tout à fait à l'encontre de cette intention.

En ce qui concerne la réassurance, j'invite Tom Leonard à vous faire part de nos observations.

**M. Leonard:** À l'heure actuelle, deux assureurs du secteur privé exercent des activités au Canada dans le domaine de l'assurance-crédit à court terme. *Trade Indemnity* appartient collectivement à un certain nombre d'assureurs et de réassureurs européens. *American Credit Indemnity* appartient à Dun & Bradstreet, une société américaine.

L'AEC a déclaré plus tôt qu'il n'était pas question dans le projet de loi des ressources financières de la SEE. Les sociétés du secteur privé offrant de l'assurance-crédit estiment qu'il est contre-indiqué pour le gouvernement d'affecter des ressources qui se font rares à la prestation sur le marché national de services d'assurance-crédit qu'offrent déjà des sociétés d'assurance-crédit du secteur privé, un secteur privé qui montre qu'il est prêt à investir au Canada.

En même temps, c'est ce même secteur privé qui offre la réassurance pour faciliter la croissance et la prospérité des entreprises canadiennes.

Par conséquent, finalement, nous apportons la structure du capital social du marché privé de l'assurance-crédit et la réassurance qu'ils fournissent pour mettre l'accent sur l'impact que ces pouvoirs élargis auront sur l'industrie IARD et sur les entreprises canadiennes en général.

Pour terminer, le BAC estime que l'élargissement des pouvoirs de la SEE est contraire à l'intention du Parlement en ce qui concerne la participation des gouvernements au secteur de l'assurance. Les pouvoirs élargis déforment le marché de l'assurance en inclinant les règles du jeu équitables en faveur du gouvernement.

Nous recommandons donc que les dispositions du projet de loi C-118 relatives à l'assurance soient limitées, comme nous l'avons dit, aux domaines qui intéressent particulièrement la SEE. Cette dernière devrait continuer à participer à l'assurance-crédit mais seulement là où le gouvernement y participe déjà largement depuis longtemps.

Il y a de la place pour la SEE et on y a eu recours à bien des occasions; sa place est dans le moyen et le long termes. Le BAC estime que la SEE ne devrait pas être autorisée à faire concurrence sur le marché privé de l'assurance-crédit au pays.

[Text]

**Senator Angus:** I wish to address my questions to Mr. Leonard, whom I believe was present earlier and heard the gentlemen from the EDC and the Canadian Exporters.

The point was made that, generally, this is a niche business; it is a highly specialized form of insurance, and it is a growing market. A question was asked of Mr. Labbé concerning competing with the private sector. He indicated that the amount of insurance that is being done now that your two companies are in the game, has more or less doubled. Do you have a comment on that point?

At the same time, I would also be interested in your comments on the gentleman from the vinyl company in Dollard-des-Ormeaux in Montreal who indicated that in his business he has small truck loads of \$4,000 to \$6,000 going here, and another source or client that might be less of a credit risk, or a worse credit risk, and he found it impossible to get insurance from your companies.

Do you have any comments on those points?

**Mr. Leonard:** Perhaps I could speak first to a market and the size of it and how it has grown.

It has grown with the level playing field, for one thing. There was talk about it being a \$185 billion market, and that it is a market that the private sector is not servicing properly. I have seen no proof of that. If they are not servicing it properly — I am sure a large portion of that \$185 billion is export — why do they not have more coverage? They are not servicing the market properly either and we can throw it right back at them.

As to them providing insurance to the vinyl company mentioned earlier, with the level playing field, we are looking at that company and saying that is not the type of business that we can do profitably. If that is the type of business that you want to subsidize, then let us call it a subsidy and state that EDC is subsidizing this business.

**The Chairman:** Perhaps I may ask a supplementary question by way of clarification.

Mr. Leonard, the inference of your comment would be that if your company could not do it profitably, then it could not be done profitably. It seems to me the entire market economy is based on the fact that certain companies can do things unprofitably and other companies can do them profitably. Therefore, I have some difficulty with the conclusion that because you could not do it profitably neither could EDC, nor anyone else.

**Mr. Leonard:** I also heard that American Credit Indemnity could not do it either.

**Mr. Robert Labelle, Regional Vice-President, American Credit Indemnity:** Perhaps I may comment. At the smaller business level where we are mainly involved with smaller markets, there is no question that EDC does provide a service and we do provide a service.

[Traduction]

**Le sénateur Angus:** Ma question s'adresse à M. Leonard qui, je crois, était présent plus tôt et a entendu les propos des représentants du BAC et de l'Association des exportateurs canadiens.

Ce qu'on a dit c'est qu'en général il s'agit d'un créneau; il s'agit d'un type d'assurance hautement spécialisé, d'un marché en expansion. À une question qu'on lui a posée concernant la concurrence avec le secteur privé, M. Labbé a répondu que depuis que vos deux sociétés sont sur ce terrain, les activités d'assurance ont plus ou moins doublé. Avez-vous des observations à faire à ce sujet?

En même temps, j'aimerais connaître votre point de vue au sujet de ce brave homme d'une société qui fabrique des produits en vinyle à Dollard-des-Ormeaux, à Montréal, qui a dit que dans son entreprise il a de petits chargements de camion d'une valeur qui se situe entre 4 000 \$ et 6 000 \$, aussi qu'une autre source qui pourrait présenter un risque moindre ou un risque pire et qu'il lui est impossible d'obtenir de l'assurance chez vous.

Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

**M. Leonard:** Peut-être pourrais-je parler d'abord d'un marché, de sa taille et de son expansion.

Il s'est accru selon les règles du jeu équitables, d'une part. On a parlé d'un marché de 185 milliards de dollars et qu'il s'agit d'un marché que le secteur privé ne dessert pas adéquatement. Je n'ai aucune preuve de cela. S'il ne le dessert pas adéquatement — je suis sûr qu'une bonne partie de ce marché de 185 milliards de dollars est constituée par des exportations — pourquoi n'offre-t-il pas plus de couverture? Il ne dessert pas le marché adéquatement non plus et nous pouvons lui renvoyer la balle.

Quant à ces entreprises qui consentent de l'assurance à la société qui fabrique des produits en vinyle dont il est question plus haut, compte tenu des règles du jeu, nous disons à cette entreprise qu'il ne s'agit pas du genre d'affaire que nous pouvons faire de façon rentable. Si c'est le genre d'affaire que vous voulez subventionner, parlons alors d'une subvention et disons que la SEE subventionne cette entreprise.

**Le président:** Permettez-moi de poser une question supplémentaire pour obtenir des précisions.

Monsieur Leonard, vos observations nous mènent à conclure que si votre entreprise ne pouvait le faire de façon rentable, cela ne pourrait se faire de façon rentable. Il me semble que l'économie de marché se fonde sur le fait que certaines entreprises peuvent faire des affaires sans profit tandis que d'autres peuvent faire des bénéfices. Par conséquent, j'ai du mal à comprendre la conclusion voulant que parce que vous ne pouvez le faire de façon profitable la SEE ni personne d'autre ne pourrait le faire.

**M. Leonard:** J'ai aussi entendu dire que la compagnie American Credit Indemnity ne pourrait pas le faire non plus.

**M. Robert Labelle, vice-président régional, American Credit Indemnity:** Je puis peut-être ajouter quelques mots. À un niveau d'affaire plus bas où nous faisons surtout affaire avec des marchés de moindre envergure, il n'y a aucun doute que la SEE tout comme nous fournit un service.



## [Texte]

There are situations where the private sector may not fulfil all the needs. I do not think there is any doubt about that. We are not questioning the ability of the private sector to fulfil all of the needs of all of the Canadian manufacturers. At the export level we absolutely need the Export Development Corporation. All we are doing is helping exporters find an alternative.

Inasmuch as the gentleman in Dollard-des-Ormeaux has had a problem in getting coverage from ACI, we could bring some cases where people were very happy to move from EDC into American Credit. We have a number of companies that will export a few hundred thousand dollars of merchandise to the U.S. and to Europe and we do provide them very adequate services.

**Senator Angus:** First, I got the man with the vinyl mixed up. He was from Ontario. But it does not matter since you understood the point.

Je suis un sénateur du Québec, il ne faut pas l'oublier.

Another point on which I wished your reaction — in order to be sure that we are receiving the right information from our public servants — is on the issue of cost.

The point was made that the EDC or the export credit insurance that is coming through this legislation, from a cost point of view, is not a problem; it is competitive with yours.

**Mr. Labelle:** So far on the export level it has been very competitive. There is no question about the fact that people do move back and forth. It is sad to point out this situation, but, yes, there are a number of vinyl manufacturers, whether they be in Quebec, Ontario or anywhere else in Canada that have moved back and forth from EDC to the private sector.

The question here addresses only the involvement of EDC on the very short term. Again, short term means credit insurance to companies that will pay within, for example, a six-month period. We are not looking at long-term arrangements. I think EDC has every right in the world to get involved in that. We are not questioning that at all. What we are saying is that in four years the private sector has grown from \$4 million in premiums to a number exceeding \$10 million in 1993. They are insuring more than \$10 billion in sales. It would be a shame to let other players come in and, instead of enlarging the business, split it among a large number of players.

**Senator Angus:** I understand your company is owned by Dun & Bradstreet. Who owns that company?

**Mr. Labelle:** Dun & Bradstreet is a worldwide financial and information corporation which operates throughout the world.

## [Translation]

Il y a des cas où le secteur privé ne peut répondre à tous les besoins. Je ne crois pas qu'il y ait quelque doute à ce sujet. Nous ne mettons pas en doute la capacité du secteur privé de répondre à tous les besoins de tous les entrepreneurs canadiens. Au niveau de l'exportation, il va sans dire que nous avons absolument besoin de la Société pour l'expansion des exportations. Tout ce que nous faisons, c'est d'aider les exportateurs à trouver une solution de rechange.

En ce sens que le brave homme de Dollard-des-Ormeaux a éprouvé des difficultés à obtenir la couverture dont il avait besoin de la compagnie ACI, nous pourrions citer certains cas où des gens ont été heureux de passer de la SEE à la compagnie American Credit. Nous avons un certain nombre d'entreprises qui exporteront pour quelques centaines de milliers de dollars de marchandises aux États-Unis et en Europe et nous leur fournissons des services très adéquats.

**Le sénateur Angus:** Premièrement, j'ai confondu en ce qui concerne le brave homme de l'usine de fabrication de vinyle. Il venait de l'Ontario. Mais cela importe peu puisque vous avez compris le point que je voulais faire ressortir.

I am a senator from Quebec, you must not forget that.

Il y a un autre point sur lequel j'aimerais connaître votre réaction — afin d'être certain que nos fonctionnaires nous donnent les bons renseignements — il s'agit de la question du coût.

On a fait remarquer que la SEE ou l'assurance-crédit à l'exportation qui découle de cette mesure législative, ne pose pas de problème du point de vue du coût; celui-ci soutient tout à fait la concurrence des vôtres.

**M. Labelle:** Jusqu'à maintenant, pour ce qui concerne les exportations, il est très concurrentiel. Il n'y a pas de doute que les gens passent de l'une à l'autre. C'est triste à dire, mais un certain nombre de fabricants de produits de vinyle, qu'ils soient du Québec, de l'Ontario ou d'ailleurs au Canada, passent de la SEE au secteur privé.

La question ici ne porte que sur la participation de la SEE dans le marché de l'assurance à très court terme. Une fois de plus, le court terme s'entend de l'assurance-crédit consenti à des sociétés qui rembourseront dans un délai de six mois par exemple. Nous ne parlons pas d'ententes à long terme. Je crois que la SEE a tous les droits d'y participer. Nous ne mettons pas cela en doute. Ce que nous disons c'est qu'en quatre ans les encaissements de primes pour le secteur privé sont passés de 4 millions pour atteindre plus de 10 millions de dollars en 1993. Les sociétés assurent plus de 10 milliards de dollars des ventes. Il serait dommage de laisser d'autres joueurs intervenir et, au lieu d'élargir les activités, de partager les profits entre un plus grand nombre d'intervenants.

**Le sénateur Angus:** Je crois comprendre que votre entreprise appartient à Dun & Bradstreet. À qui appartient cette compagnie?

**M. Labelle:** Dun & Bradstreet est une société financière et d'information qui exerce ses activités partout dans le monde.

[Text]

**Senator Angus:** Would you identify, sir, this group of European insurance companies which owns your company?

**Mr. Leonard:** We are owned by the largest reinsurers in the world. They are Munich Re and Swiss Re. These companies have a small share of our trade indemnity. In turn, they take a small share of our insurance treaty. They have taken on a big chunk of every risk we take on.

**Senator Angus:** It is fair to say that you are not little corner insurers that are worried about big government. The point I want to leave on the record is that this is a growing niche market, as you have just acknowledged, very much needed by people engaged in the globalization of international trading markets; to wit, the fact that Munich Re and companies of that nature are in the game. My sense is that the feeling of the consumer and the businessman is the more the merrier.

I know you had a concern about the consultative process. I guess that is now water under the bridge or over the dam. Am I not correct in saying that this is a dynamic and growing area and the expansion of the EDC role is insignificant?

**Mr. Labelle:** At the export level, it is a must. We have to obey certain basic business rules. Those basic rules involve reinsurance treaties, profitability and costs. All these factors have to be taken into consideration. We must ensure that our shareholders are happy, otherwise I will be looking for a job.

What we are saying is that the playing-field must be level for everyone. I think the private sector is aware that if that is the case, then there is no problem. EDC's involvement with the financing end of it and the insurance being combined in with it makes it, perhaps, not such a level playing-field as may appear to some.

**Senator Angus:** That is the trend today, however. The banks are buying insurance. Everyone is buying insurance.

**Mr. Labelle:** On the export level, yes, that is the case. It is not, however, the case with the domestic market. Governments in very few countries are involved in domestic credit insurance.

A little while ago we were talking about EXIM Bank. EXIM Bank has very little involvement with the domestic end of the business. As a matter of fact, it will become involved if other carriers will not do it. EXIM Bank is definitely very much involved at the export end of the spectrum. All of the facilities of EXIM Bank are available to U.S. exporters. There is no question about that.

**Senator Stewart:** Mr. Chairman, the last answer anticipated my question at least to some extent. The witnesses are complaining about government intervention in domestic short-term credit. However, we have heard that at least two of the witnesses represent very large international insurance conglomerates.

[Traduction]

**Le sénateur Angus:** Pourriez-vous préciser, monsieur, quel est ce groupe de sociétés d'assurances européennes qui possède votre société?

**M. Leonard:** Nous appartenons au plus grand réassureur dans le monde. Il s'agit de Munich Re et de Swiss Re. Ces entreprises possèdent une petite part de notre indemnité commerciale. En retour, elles prennent une petite part de notre traité d'assurance. Elles partagent une grosse part de chaque risque que nous assumons.

**Le sénateur Angus:** Il est juste de dire que vous n'êtes pas de petits assureurs qui s'inquiètent du «gros méchant» gouvernement. Ce que je veux que tout le monde sache c'est qu'il s'agit d'un créneau en expansion, comme vous venez tout juste de le reconnaître, dont ont grand besoin les gens engagés dans la globalisation des marchés commerciaux internationaux; c'est-à-dire le fait que Munich Re et des entreprises de cette nature y interviennent. À mon avis le consommateur et l'homme d'affaires croient que plus on est nombreux plus on s'amuse.

Je sais que vous avez fait une réserve au sujet du processus de consultation. Je suppose que tout cela c'est du passé! N'ai-je pas raison de dire qu'il s'agit d'un secteur dynamique et en expansion et que l'accroissement du rôle de la SEE est négligeable?

**M. Labelle:** Dans le secteur des exportations, la société est indispensable. Nous devons obéir à certaines règles professionnelles fondamentales. Celles-ci supposent des traités de réassurance, la rentabilité et les coûts. Il faut tenir compte de tous ces facteurs. Nous devons faire en sorte que nos actionnaires soient heureux sinon nous nous chercherons du travail.

Ce que nous disons c'est que les règles du jeu doivent être équitables pour tous. Je crois que le secteur privé est conscient du fait que si c'est le cas, tout baigne dans l'huile. La participation de la SEE dans les activités de financement et d'assurance font que, peut-être, les règles du jeu ne sont peut-être pas aussi équitables pour certains qu'il y paraît.

**Le sénateur Angus:** Mais c'est bien la tendance que l'on observe de nos jours. Les banques achètent de l'assurance. Tout le monde achète de l'assurance.

**M. Labelle:** Dans le cas des exportations, oui, c'est vrai. Mais il en va tout autrement du marché intérieur. Dans de rares pays seulement le gouvernement participe à des opérations d'assurance-crédit.

Nous parlions tout à l'heure de la banque EXIM. Celle-ci effectue très peu d'opérations de ce genre sur le marché intérieur. En fait, elle se borne le plus souvent à prendre la relève quand les autres sociétés d'assurance renoncent. En revanche, elle est très active dans le secteur des exportations et elle offre la gamme complète de ses services aux exportateurs américains. C'est très clair.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, M. Labelle a en partie répondu à ma question. Les témoins se plaignent de l'intervention du gouvernement sur le marché canadien du crédit à court terme. Or, au moins deux des témoins représentent de très gros conglomérats internationaux de compagnies d'assurance.



## [Texte]

My question is: Where else do you find this kind of government intrusion on what you regard as the proper business of insurance companies? Do you find it in France or the United States?

**Mr. Labelle:** One of our shareholders is *Société financières d'assurance-crédit*, which is the largest private credit insurance company in the world. It does in excess of \$300 million of premium. Governments are not involved as such on the domestic market. Governments in every country in the world are involved at the export level. They have a very minor involvement at the domestic level.

**Senator Stewart:** Can you give an example of a country where the government is involved?

**Mr. Labelle:** EXIM Bank would get involved on the domestic level if none of the private sector carriers provided the services on a domestic basis. Yes, it would get involved, but it would be more or less as a carrier of last resort.

**Senator Sylvain:** Mr. Chairman, unfortunately, you have not been able to reach some kind of understanding with EDC on how to split up this market. Some of the market considerations will determine that. Capacity is one of those considerations because, evidently, you do not have the capacity the government has.

I was pleased to hear that you are competitive on rates, which is a big plus. I understand from some of the remarks made by exporters that certainly as far as the underwriting aspect is concerned, you take a great deal of time and it is difficult for people to wait for decisions. Is this a problem that comes up frequently?

**Mr. Labelle:** Over the last three years the speed of decisions has improved greatly. We have modified our products. In general, today, we can say to our policy holders that we will get back to them within 48 hours from the date of a request for coverage, if it is not automatically covered. Credit insurance policies are usually two-fold. There is an automatic possibility and a specific possibility.

**Senator Sylvain:** What interests you more than anything else is not to have EDC come into the domestic sector of those companies that already do business overseas. Size is what determines it. You have not been able to resolve that issue.

**Mr. Labelle:** That is right.

**Senator Sylvain:** I do not know that we can resolve it here. If it is not resolved and if it is left as it is, then what will be the effect of this insurance on the private sector?

**Mr. Leonard:** To give an idea of what kind of impact it has on my book, 80 per cent of our premium is susceptible to EDC right now, as well as 80 per cent of the number of our insureds. We provide export credit insurance. About 50 per cent of our insured sales are exports and 50 per cent are domestic. We have very few policies that are only export. We have very few policies because we cannot compete on a price base with EDC. We sell ourselves on service and on the fact that we can do both.

## [Translation]

Ma question est la suivante. Dans quels autres pays observe-t-on le même genre d'intrusion du gouvernement dans ce que vous considérez comme la chasse gardée des compagnies d'assurance? En France? Aux États-Unis?

**M. Labelle:** Un de nos actionnaires est la Société financière d'assurance-crédit, la plus importante société privée d'assurance-crédit du monde. Elle perçoit des primes de plus de 300 millions de dollars. En règle générale, les pouvoirs publics ne sont pas actifs sur le marché intérieur, mais dans tous les pays du monde ils jouent un rôle sur le marché des exportations. Ils ont très peu d'activités sur le marché intérieur.

**Le sénateur Stewart:** Pouvez-vous citer un pays où le gouvernement accorde de l'assurance-crédit sur le marché intérieur?

**M. Labelle:** La banque EXIM effectue des opérations de ce genre si aucun des assureurs privés n'offre ces services sur le marché intérieur. Oui, elle le ferait, mais ce serait plus ou moins à titre d'assureur de dernier ressort.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur le président, nous n'avons malheureusement pas pu nous entendre avec la SEE sur la façon de diviser ce marché. Il faudra se servir de certains critères commerciaux. Les questions de capacité entre autres vont jouer un rôle, car vous n'avez manifestement pas la même capacité que le gouvernement.

J'ai été heureux de vous entendre dire que vos tarifs étaient concurrentiels, ce qui est un bon atout. D'après ce que disent les exportateurs, il vous faut beaucoup de temps pour prendre une décision, tout au moins en ce qui concerne la souscription d'assurance, et l'attente cause des difficultés. Est-ce un problème fréquent?

**M. Labelle:** Depuis trois ans, nous avons considérablement accéléré le processus. Nous avons modifié nos produits. En règle générale, actuellement, nous pouvons garantir à nos titulaires de police une réponse dans les quarante-huit heures, s'il ne s'agit pas d'une protection obligatoire. Les polices d'assurance-crédit comportent généralement deux volets. Il y a une protection obligatoire et une protection expressément consentie.

**Le sénateur Sylvain:** Ce qui vous importe par dessus tout, c'est que la SEE ne vienne pas gruger la part du marché intérieur des compagnies déjà actives sur le marché étranger. C'est une question de taille. Vous n'avez pas pu résoudre ce problème.

**M. Labelle:** C'est exact.

**Le sénateur Sylvain:** Je ne sais pas si nous pourrions le résoudre aujourd'hui. Si nous n'arrivons pas à sortir de l'impasse et si la situation demeure telle quelle, quelles seront les répercussions sur le secteur privé?

**M. Leonard:** Pour vous donner une idée de ce qui se prépare, je vous signale que dans l'état actuel des choses, la SEE aurait accès à 80 p. 100 de notre part de marché, tant du côté des primes que du côté du nombre de nos assurés. Nous offrons de l'assurance-crédit à l'exportation. Or, les ventes que nous assurons se répartissent à peu près également entre l'exportation et le marché intérieur. Nous avons très peu de polices concernant exclusivement des exportations parce que nous ne pouvons pas soutenir la concurrence avec la SEE sur le plan des prix. Pour

[Text]

**Senator Sylvain:** When we were talking about rates a little while ago, which I presume is what the price basis is, the answer was that you could compete. Now you are saying you cannot.

**Mr. Leonard:** On the export side of it, if they want the business they can take the business on price.

Our oldest customer right now is a seafood account in the east. It has had EDC come in and compete every year. They have stayed with us while EDC has been competitive because they like our service. They say that they cannot understand how EDC could come in this year and offer such a low rate. This is what we have to compete against. Now I have 80 per cent of my book vulnerable. These are big re-insurance companies and we have big shareholders. We are here to make money. However, if 80 per cent of our book is exposed, then how can we make money? The capacity cannot stay in Canada if we cannot make money at it.

**Senator Sylvain:** As our chairman said, some companies can make money and some cannot. Do you suppose other companies could make money at the lower rates that they are offering?

**Mr. Leonard:** At the lower rates, we have not made any money yet.

**The Chairman:** I would now like to call on Helen Sinclair, the President and CEO of the Canadian Bankers Association, who will be our last witness. Ms Sinclair is familiar to many of you since she has appeared as a witness before this committee on many occasions. Ms Sinclair, would you identify the others with you? I assume you have a short opening statement and then we can ask questions.

**Mrs Helen Sinclair, President and CEO, Canadian Bankers Association:** Thank you very much. Before we begin I should like to congratulate you and Senator Sylvain on your election as chairman and deputy chairman of the Senate Banking Committee. We look forward to many such appearances before you.

On behalf of the CBA, I wish to thank your committee for the opportunity to appear here today to discuss the development of certain powers and regulations to be exercised by the Export Development Corporation's. I am president of the CBA. With me today is Timothy Plumtre, Senior Vice-President Trade Finance and Correspondent Banking, The Bank of Nova Scotia and chairman of CBA's Foreign Trade committee; and William Randle, Assistant General Counsel and Foreign Banks' Secretary.

CBA has consistently supported in principle the expansion of EDC's mandate and powers to allow it greater flexibility in providing export assistance to exporters. These exporters are,

[Traduction]

vendre nos produits, nous faisons valoir la qualité de notre service et le fait que nous opérons sur les deux marchés.

**Le sénateur Sylvain:** Lorsque nous parlions des tarifs il y a un moment — ce qui est, je présume, la même chose que quand vous parlez de prix — vous aviez dit que vous pouviez soutenir la concurrence. Maintenant vous dites que vous ne le pouvez pas.

**M. Leonard:** Dans le cas des ventes à l'exportation, la SEE peut offrir de meilleurs prix que nous.

Actuellement, notre plus vieux client est un producteur de fruits de mer de l'Est. Tous les ans, il demande à la SEE de lui soumettre des offres, mais il nous a conservé sa clientèle en dépit des meilleurs prix de la SEE parce qu'il apprécie notre service. Il nous a dit qu'il ne comprenait pas comment la SEE pouvait offrir un tarif aussi bas. C'est à ce genre de concurrence que nous devons faire face. Maintenant, la SEE pourrait s'en prendre à 80 p. 100 de mon carnet de clients. Ce sont de grosses sociétés de réassurance et nous avons d'importants actionnaires. Nous sommes là pour faire de l'argent. Mais si la SEE est en mesure de nous faucher 80 p. 100 de nos clients, comment allons-nous faire des bénéfices? Nous ne resterons pas sur le marché canadien s'il ne nous rapporte pas.

**Le sénateur Sylvain:** Comme l'a dit le président, certaines compagnies peuvent être rentables et d'autres pas. Pensez-vous que d'autres compagnies pourraient dégager des bénéfices aux bas tarifs qu'elles pratiquent?

**M. Leonard:** Nous n'avons pas encore réussi à faire des bénéfices avec les tarifs réduits.

**Le président:** Je voudrais maintenant passer à Helen Sinclair, présidente et chef de la direction de l'Association des banquiers canadiens, qui sera notre dernier témoin. Beaucoup d'entre vous connaissent Mme Sinclair, car elle a comparu devant notre comité à de nombreuses reprises. Madame Sinclair, pourriez-vous nous présenter les personnes qui vous accompagnent? J'imagine que vous avez une courte déclaration préliminaire à faire. Nous passerons ensuite aux questions.

**Mme Helen Sinclair, présidente et chef de la direction, Association des banquiers canadiens:** Merci beaucoup. Je tiens avant toute chose à vous féliciter, de même que le sénateur Sylvain, pour votre élection aux postes de président et de vice-président du Comité sénatorial des banques et du commerce. Ce sera un plaisir de comparaître devant vous.

Au nom de l'Association des banquiers canadiens, je remercie le comité de nous avoir invités à comparaître aujourd'hui pour discuter de certains pouvoirs et de certaines mesures réglementaires concernant la Société pour l'expansion des exportations. Je suis présidente de l'Association des banquiers canadiens. Je suis accompagnée de M. Timothy Plumtre, vice-président principal chargé des Services internationaux et des relations avec les correspondants à la Banque Scotia et président du comité du commerce extérieur de l'ABC, et de M. William Randle, chef adjoint du contentieux et secrétaire aux banques étrangères.

L'ABC a toujours souscrit au principe de l'expansion du mandat et des pouvoirs de la SEE pour que celle-ci jouisse d'une plus grande souplesse dans la prestation d'aide aux exportateurs,



*[Texte]*

after all, our customers and when they prosper the banks prosper. We also strongly endorse the view of the then Minister for International Trade, Michael Wilson, that the fundamental intent of Bill C-118's amendments to the Export Development Act is to allow EDC to better complement financial institutions, not to compete with them.

We have also therefore been consistent in voicing our concern that Bill C-118 gave EDC greater powers than are required to achieve the stated goal of better assistance to Canadian exporters. Indeed, we believe that unless some of the powers given to EDC by Bill C-118 are clarified by regulations, the long term interests of exporters will be harmed. I say "clarified" advisedly.

During our appearance before the House of Commons legislative committee on Bill C-118 we recorded both our general support for expansion of EDC's mandate and our concerns with some specific aspects of the legislation. For example, we noted our major concern with the very broad power given to EDC "to enter into any arrangement that has the effect of extending credit to any person or providing an undertaking to pay money to any person" since this would allow EDC to provide direct working capital loans to domestic companies. In response to our concerns, we were assured by EDC and the then minister that regulations would be issued which would limit the broad powers given to EDC by Bill C-118 so as to ensure that EDC's role was to complement rather than compete with the private sector and be restricted to supporting exporters.

When EDC sent us draft regulations in June 1993, we were very surprised that they did not provide the promised safeguards. Our concerns were pointed out in a letter to EDC on July 18, 1993. None of the issues raised in that letter were addressed when the proposed regulations were published on November 16, 1993 in the *Canada Gazette*. Therefore, we raised them again in a December 9 letter to Minister MacLaren.

As drafted, subclause 5(1) of the proposed regulations does not limit the very broad lending power given to EDC in Bill C-118. It simply confirms that EDC may provide loans directly to domestic companies for transactions that are not export related as long as it obtains approval from the Minister for International Trade and the Minister of Finance. The proposed regulations do not require that any loans to domestic companies be for long-term pre-export needs. In fact, they specifically state that a person may receive funds from EDC for a transaction which does not have a direct or even an indirect connection to business or other activities outside Canada.

*[Translation]*

car ces derniers sont après tout nos clients, et lorsqu'ils prospèrent, les banques prospèrent. Nous étions aussi en parfait accord avec le ministre du Commerce international de l'époque, M. Michael Wilson, lorsqu'il affirmait que les modifications de la Loi sur l'expansion des exportations contenues dans le projet de loi C-118 visaient à permettre à la SEE de mieux compléter les services offerts par les institutions financières, et non à faire concurrence à ces dernières.

Nous avons donc toujours aussi affirmé avec constance que le projet de loi C-118 conférerait à la SEE des pouvoirs plus vastes que ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif énoncé, à savoir mieux aider les exportateurs canadiens. En fait, à terme, on risque de nuire aux exportateurs si certains des pouvoirs conférés à la SEE par le projet de loi C-118 ne sont pas «précisés», et j'insiste sur ce terme, par règlement.

Lorsque nous avons comparu devant le Comité législatif de la Chambre des communes chargé d'étudier le projet de loi C-118, nous avons dit voir d'un bon oeil l'expansion du mandat de la SEE, mais nous avons aussi exprimé des réserves au sujet de certains aspects précis du projet de loi. Nous avons par exemple dit avoir de vives inquiétudes quant aux vastes pouvoirs conférés à la SEE de «conclure une entente ayant pour effet d'ouvrir un crédit au profit d'une personne ou comportant un engagement de verser une somme d'argent à une personne», car cela permettrait à la SEE d'offrir directement des prêts de fonds de roulement à des sociétés canadiennes. Ce à quoi la SEE et le ministre de l'époque nous avaient répondu qu'un règlement serait pris pour limiter les vastes pouvoirs confiés à la SEE par le projet de loi C-118, de telle sorte que son rôle consisterait à compléter les services offerts par le secteur privé et non à concurrencer les institutions financières privées et qu'elle se bornerait à financer les exportateurs.

Lorsque la SEE nous a fait parvenir le projet de règlement en juin 1993, nous avons été surpris de constater qu'il ne contenait pas les garanties promises. Nous avons écrit une lettre à la SEE le 18 juillet 1993 pour lui faire part de nos inquiétudes. Or, le projet de règlement publié dans la *Gazette du Canada* le 16 novembre 1993 ne tient compte d'aucune des questions que nous avons soulevées. Nous avons donc écrit au ministre MacLaren à ce sujet le 9 décembre.

Le paragraphe 5(1) du règlement proposé ne limite d'aucune manière les vastes pouvoirs conférés à la SEE dans le projet de loi C-118 au chapitre de l'octroi de prêts. Il confirme simplement que la SEE peut consentir des prêts directement à des sociétés canadiennes à l'égard d'opérations qui n'ont rien à voir avec des exportations, à la condition d'obtenir l'approbation du ministre du Commerce international et du ministre des Finances. Rien dans le règlement n'indique que les prêts à des sociétés canadiennes doivent répondre à un besoin de financement à long terme en vue de réaliser des exportations. En fait, il est expressément indiqué qu'une personne peut recevoir des fonds de la SEE à l'égard d'une opération sans lien direct, ni même indirect, avec des opérations commerciales ou d'autres activités en dehors du Canada.

## [Text]

EDC has indicated its interest that domestic working capital lending is only aimed at larger contracts where there is a very long research and development and/or construction period, such as the development and manufacture of a new range of aircraft or a large item of capital or equipment. However, nowhere do the proposed regulations specify this limitation. Additionally, with ministerial support, the proposed regulations will permit EDC to undertake lending which is not in any way related to export activities. The justification for this we have yet to fully understand.

We recommend, therefore, that the proposed regulations be amended to specifically state that EDC is limited to using its power under clause 10(1.1)(c) of the Export Development Act to provide long-term pre-export financing. We also suggest that there be a maximum limit on the total amount that EDC may have committed and outstanding for loans made under clause 10(1.1)(c).

As noted earlier, we do not believe that it will be in the long term interest of exporters for EDC to engage in domestic lending activities. We have two specific reasons for making this statement and they mirror to a considerable extent the evidence that you have heard previously from the insurers.

First, many of our clients have pointed out that the focus of EDC's activities seems to be moving from providing support in the riskier markets, where private-sector support is sometimes unavailable, to markets where needs are met by the private sector. These exporters are concerned EDC will not be there when they need them in the riskier markets. Our firm belief is that this trend will continue if EDC is given complete freedom to lend in domestic and free markets and in the long term exporters will be the losers.

Second, competition in domestic lending will have the effect of crowding out the banks who cannot match a competitor that raises its funds in the name of the Government of Canada and that is not subject to taxation, provisioning or profitability factors in the same way as financial institutions in the private sector.

As well as our concerns about the general effect of the proposed regulations, we have a specific concern with clause 7 of the proposed regulations. The proposed regulations would allow the Minister for International Trade and the Minister of Finance to give approval to an undefined class of transactions. We believe this is inappropriate and suggest, therefore, that the ability to give ministerial approval to a "class of transactions" should be deleted from the regulations.

Finally, in the last few years exports to the United States have been a major source of growth in the economy and Canada's share of global exports to the United States has risen significantly. The same cannot be said of our exports elsewhere. In fact, in virtually every other major region of the world Canada's share of global exports has fallen markedly during the last five years.

## [Traduction]

La SEE avait dit n'avoir l'intention d'entrer sur le marché canadien des prêts de fonds de roulement que pour les gros contrats où il y a une très longue période de recherche et de développement ou de construction, comme dans le cas de l'élaboration et de la fabrication d'une nouvelle classe d'avion ou d'un bien d'investissement ou d'équipement important. Pourtant, le règlement est muet à cet égard. En outre, sous réserve simplement d'une approbation ministérielle, la SEE pourra effectuer des opérations de prêt qui ne sont en rien liées à des exportations. Nous ne comprenons pas comment on entend le justifier.

Par conséquent, nous recommandons que le règlement soit modifié afin que l'on indique clairement que la SEE peut se prévaloir des pouvoirs qui lui sont conférés à l'alinéa 10(1.1)c) de la Loi sur l'expansion des exportations uniquement pour offrir du financement à long terme en vue d'exportations futures. Nous proposons en outre que l'on impose un plafond au montant total de l'encours des prêts et des engagements consentis par la SEE aux termes de l'alinéa 10(1.1)c).

Comme nous l'avons dit précédemment, à long terme, il n'est pas dans l'intérêt des exportateurs que la SEE devienne active sur le marché canadien des prêts, et ce pour deux raisons qui se rapprochent beaucoup des arguments que viennent de faire valoir les assureurs.

Premièrement, beaucoup de nos clients nous ont fait remarquer que la SEE semblait se détourner des marchés qui comportent le plus de risques, où le secteur privé hésite souvent à s'engager, pour effectuer des opérations sur les marchés bien servis par le secteur privé. Nous sommes convaincus que cette tendance va se maintenir si la SEE a toute liberté de consentir des prêts sur le marché canadien et sur les marchés libres et que, à long terme, les exportateurs en souffriront.

Deuxièmement, la présence de la SEE sur le marché intérieur des prêts ferait perdre des clients aux banques qui ne peuvent pas suivre un concurrent qui mobilise des fonds au nom du gouvernement du Canada et qui échappe aux mesures fiscales et aux règles de provisionnement et de rentabilité auxquelles sont assujetties les institutions financières privées.

Abstraction faite des conséquences globales du règlement proposé, nous avons des réserves concernant l'article 7 dudit règlement, lequel habiliterait le ministre du Commerce international et le ministre des Finances à approuver une catégorie d'opérations non définie. Nous considérons cela comme inacceptable, et nous demandons que soit supprimée du règlement la disposition portant qu'un ministre peut approuver une «catégorie d'opérations».

Enfin, depuis quelques années, nos exportations aux États-Unis contribuent beaucoup à stimuler l'économie, et la part du Canada dans les exportations mondiales destinées aux États-Unis s'est sensiblement accrue. On ne peut pas en dire autant de nos exportations ailleurs. En fait, dans toutes les grandes régions du globe, notre part des exportations à l'échelle mondiale a notablement chuté.



[Texte]

Government-supported export finance is not a major factor in selling to the U.S., whereas it is important in many other countries and critical in the case of most emerging market regions which are those with the fast-growing economies. It is countries in these regions which represent the most important opportunities for export growth in the years ahead. To meet foreign competition in these countries and satisfy the rapidly growing needs in both consumer products and infrastructure, where Canada, as you know, excels, Canadian firms will require greater access to financing.

This is particularly true of smaller firms. EDC does not have the branch network necessary to service their finance needs. At the same time, normal bank lines tend to be insufficient for their export-related requirements and they often need more working capital than is warranted by their balance sheets in order to prepare their export shipments.

In the United States, in order to encourage greater export participation by small businesses, the U.S. export credit agency, EXIM Bank, has introduced a working capital guarantee program that allows banks to provide such pre-export finance with EXIM Bank's guarantee. Some Canadian provinces have similar programs.

This morning, we are giving the clerk of the committee a copy of a letter which we recently sent to the government which proposes a program similar to EXIM Bank's in Canada. Unlike the EXIM Bank program, which is 100 per cent government guaranteed, we have proposed a degree of risk-sharing by the banks such as that which takes place under the highly successful *Small Business Loans Act*. We are also prepared to work with the government to develop a guarantee program for medium-term export financing to foreign buyers of Canadian goods.

By developing guarantee programs targeted to these requirements, we believe the government would be able to use the banks and their networks to deliver greater financial assistance to exporters while minimizing the burden on public sector borrowing for funding export finance.

Thank you for your time and for your attention to our comments. We welcome any questions.

**The Chairman:** Thank you very much, Ms Sinclair.

**Senator Sylvain:** Ms Sinclair, it is nice to see you again and also to find out that you and the insurance companies share some mutual interests these days.

I will just ask one question regarding the co-underwriting of loans, which you say would facilitate the work for the exporters in that they would be able to get them through your branches, but they would be jointly underwritten by the banks and EDC.

[Translation]

Le financement des exportations appuyé par le gouvernement ne joue pas un grand rôle dans nos ventes aux États-Unis, mais il est à coup sûr important dans le cas de beaucoup d'autres pays et même essentiel dans celui de la plupart des nouveaux marchés, situés dans des pays où l'économie est en plein essor. Et ce sont les pays de ces régions qui présentent les meilleures perspectives de débouchés pour nos exportations. Or, les entreprises canadiennes devront pouvoir trouver du financement si elles veulent soutenir la concurrence étrangère dans ces pays et répondre à la demande croissante de biens de consommation et d'infrastructures, secteurs dans lesquels le Canada excelle, comme vous le savez.

C'est particulièrement vrai des petites entreprises. La SEE n'a pas le réseau de succursales nécessaire pour répondre à leurs besoins de financement. Or, les lignes de crédit bancaires normales sont insuffisantes pour leurs besoins en matière d'exportations, et elles ont souvent besoin d'un fonds de roulement plus important que ne le justifierait leur bilan pour préparer leurs expéditions à l'export.

Aux États-Unis, l'organisme américain de crédit à l'exportation, la banque EXIM, a créé un programme de garantie du fonds de roulement qui permet aux banques de consentir du financement préalable à l'exportation avec la caution de la banque EXIM et cela, pour encourager les petites entreprises à exploiter davantage les marchés d'exportation. Certaines provinces canadiennes administrent des programmes analogues.

Nous remettons ce matin au greffier du comité copie d'une lettre que nous avons envoyée dernièrement au gouvernement et dans laquelle nous proposons l'établissement, au Canada, d'un programme similaire à celui de la banque EXIM. Cependant, contrairement au programme américain où le gouvernement garantit intégralement les prêts, nous envisageons une forme de partage des risques apparentée à celle qui est utilisée dans l'application de la Loi sur les prêts aux petites entreprises, laquelle donne de fort bons résultats. Nous sommes également disposés à collaborer avec le gouvernement pour mettre sur pied un programme de garanties à l'égard de prêts à moyen terme consentis à des acheteurs étrangers de biens canadiens.

Nous croyons qu'en établissant des programmes de garantie axés sur ces besoins, le gouvernement pourrait se servir des banques et de leurs réseaux pour accorder le plus d'aide financière possible aux exportateurs sans alourdir indûment les emprunts du secteur public pour financer des exportations.

Je vous remercie de votre attention. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

**Le président:** Merci beaucoup, madame Sinclair.

**Le sénateur Sylvain:** Madame Sinclair, je suis content de vous voir de nouveau et de constater que les compagnies d'assurance et vous avez des intérêts communs.

Je voudrais juste poser une question sur la co-souscription de prêts. Vous dites que cela faciliterait la tâche des exportateurs parce qu'ils pourraient passer par vos succursales pour obtenir ces prêts, mais que ceux-ci seraient souscrits conjointement par les banques et la SEE.

[Text]

Prior to that, you mentioned something about the fact that most of our stuff goes to the United States, but that there are problem markets elsewhere. Would you share the underwriting in the problem markets, as well as in the United States, which is supposedly a safer market?

**Ms Sinclair:** Yes, we would, senator. We would like to have a sense of a scale which goes from very risky countries to less risky countries. Clearly the degree of official support in the riskier countries would be higher than in the less risky countries.

**Senator Sylvain:** Therefore, we are not talking about the banks wanting to cream the good business and leaving EDC with the other business?

**Ms Sinclair:** Indeed not. The growth is, in fact, in some of the riskier countries.

**Senator Sylvain:** Would it be something like the reinsuring loans that the EDC might do, or having EDC reinsure underwritings that the insurance companies might do; a sharing between the private sector and the EDC of business that is available on exports?

**Ms Sinclair:** Yes. The primary approach which we are suggesting is one where the customer chooses whether it wishes to get financing directly from EDC or from a bank. In instances where the customer chooses to go to the bank, the support from EDC would come via a guarantee as opposed to direct lending by the EDC.

**Senator Sylvain:** That is fine. I will let other senators pose their questions. Thank you very much.

**Senator Stewart:** You raise the whole question of the corporation getting into the field of long-term domestic lending. Are you objecting to this on theoretical grounds that it could happen — that it would be legally possible under these regulations — or are you objecting because you think it is likely to happen, given the capitalization of the corporation?

**Ms Sinclair:** We do not object to the corporation being involved in specific areas of domestic lending, senator.

The area which we have clearly targeted is the area which has been mentioned by EDC as well — support for pre-shipment financing. Our simple point is that if that is the business which EDC wishes to engage in domestically, the regulations should make that clear, that the domestic market should not be a wide-open field for EDC because, effectively, we do have private industry which operates in a very competitive way.

**Senator Stewart:** To add something on now, you are saying that one of your complaints is the lack of precision. You say that the question was raised when the bill was before Parliament, and you were assured by the minister. Of course, we know what those assurances are worth from various governments over the years.

[Traduction]

Vous avez dit avant cela que la majorité de nos exportations allaient aux États-Unis, mais que d'autres marchés présentaient des difficultés. Seriez-vous disposés à souscrire des prêts conjointement à l'égard de ces marchés-là aussi, tout comme aux États-Unis, où le marché est plus sûr?

**Mme Sinclair:** Oui, monsieur le sénateur. Nous envisagerions un genre d'échelle allant des pays à risque élevé aux pays à risque faible. Évidemment, la participation du secteur public serait plus forte dans le premier cas que dans le second.

**Le sénateur Sylvain:** Donc, les banques ne veulent pas garder le dessus du panier et laisser les affaires plus risquées à la SEE?

**Mme Sinclair:** Mais non, pas du tout. En fait, c'est souvent les pays à risque qui offrent les meilleures perspectives de croissance.

**Le sénateur Sylvain:** Pouvons-nous parler de réassurance des prêts par la SEE, où la SEE réassurait les souscriptions émises par les compagnies d'assurance; une sorte de partage entre le secteur privé et la SEE des affaires qui découlent des exportations?

**Mme Sinclair:** Oui. L'approche que nous privilégions est celle où le client a le choix de demander du financement soit directement à la SEE ou à la banque. Dans les cas où le client s'adresse à une banque, l'aide de la SEE prendrait la forme d'une garantie, au lieu d'un prêt direct.

**Le sénateur Sylvain:** Bien. Je vais laisser aux autres sénateurs la chance de vous poser des questions. Je vous remercie beaucoup.

**Le sénateur Stewart:** Vous soulevez la question de l'intervention de la société dans le secteur des prêts à long terme sur le marché national. Y êtes-vous opposée pour des questions de principe — parce que ce serait légalement possible en vertu du règlement — ou parce que vous estimez qu'il y a de bonnes chances que la société s'engage dans ce secteur, grâce aux capitaux dont elle jouira?

**Mme Sinclair:** Nous n'avons rien contre le fait, monsieur le sénateur, que la société soit présente dans certains secteurs des prêts sur le marché national.

Le domaine qui nous préoccupe particulièrement est celui qui a été mentionné aussi par la SEE, c'est-à-dire le financement préalable aux exportations. Très simplement, nous disons que si c'est là le créneau que la SEE veut occuper au Canada, alors le règlement devrait préciser clairement que le marché canadien n'est pas un champ grand ouvert pour la SEE; nous avons effectivement une industrie privée qui fonctionne de manière concurrentielle.

**Le sénateur Stewart:** J'ajoute un élément: vous dites qu'une des choses que vous déplorez est le manque de précision. Vous dites que la question a été soulevée au moment où le projet de loi était étudié à la Chambre, et le ministre vous a donné des garanties. Nous savons bien sûr ce que valent ces garanties d'un gouvernement à l'autre au fil des ans.



[Texte]

Then along come the regulations, and you think it is too inclusive, but, of course, you are assured that we have no intention of using the full scope of the powers conferred. Yet you seem to suspect that, somewhere down the road, not very long in the future perhaps, precisely the sort of activity that you fear will be undertaken. Then, after the fact, they will say, "Well, it is right in the act and in the regulations."

**Ms Sinclair:** That is the concern, senator. There are some specific instances of late which, I think, give grounds to our concerns. We do not feel it is entirely idle.

**Senator Stewart:** You referred specifically to clause 7 of the regulations and to the last words of the clause, "or a class thereof". Would you be happy with the clause if those last four words were removed?

**Ms Sinclair:** Yes, we would, senator.

**Senator Stewart:** I am not sure if I stated my question correctly. I am not asking you, would you be "happier", but would you be happy with the clause with those words out?

**Ms Sinclair:** In the world of political realities, we would be happy with the clause with those words out, senator.

There are bases on which some of the powers which are enunciated in the words which precede the ones you mention are areas where domestic institutions, banks and others, already compete. We did not feel that those areas were the mainstay of our operations and, on that basis, we chose not to object.

**The Chairman:** Any other questions?

I wonder if I might ask a couple by way of clarification. Senator Stewart asked the question I wanted to ask with respect to section 7.

With respect to your overall position, as I understand it, and Senator Stewart's preamble to his question really led to this, you essentially would like the regulations to say in legal text what was said during the hearings on the bill and also what is said in the preamble to the regulations, which is more restrictive than the regulations themselves appear to be. You would like essentially to have a consistency between the policy statement and the preamble on the one hand, and the actual regulations on the other. Is that a fair summary?

**Ms Sinclair:** That's right, senator.

**The Chairman:** Second, your comments today on the guarantee programs are, in effect, over and above the regulations in the sense that they are not directly related to the regulations, but are additional EDC activities which you would like to see EDC get into in conjunction with the banks. However, they do not relate directly to the regulations before us today?

**Ms Sinclair:** That is correct. They represent a major opportunity to leverage the capacity of the EDC and to bring the branch networks of the banks to bear on what we believe is a very important export market for this country.

[Translation]

Puis, arrive le règlement, et vous pensez qu'il est trop général, mais, évidemment, on vous promet qu'on n'a aucunement l'intention d'utiliser la totalité des pouvoirs conférés. Malgré tout, vous vous dites que le jour finira bien par arriver, peut-être plus tôt que vous le pensez, où vos craintes les plus sombres se concrétiseront. Puis, devant le fait accompli, on vous dira: «C'est là, dans la loi et le règlement».

**Mme Sinclair:** C'est justement ce que je crains, monsieur le sénateur. Il s'est passé des choses récemment qui nous font douter. Nous ne pensons pas que nos craintes soient exagérées.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez parlé particulièrement de l'article 7 du règlement et des derniers mots: «ou à l'égard d'une catégorie de baux ou d'opérations de ce genre». Seriez-vous satisfaits de l'article, si l'on supprimait le dernier élément de phrase?

**Mme Sinclair:** Oui, nous le serions.

**Le sénateur Stewart:** Est-ce que j'ai bien posé ma question? Je ne vous demande pas si vous seriez «plus satisfaits», mais «satisfaits» de l'article?

**Mme Sinclair:** Dans ce monde de réalités politiques, monsieur le sénateur, nous serions satisfaits de l'article, moins les mots dont il est question.

Les bases sur lesquelles certains des pouvoirs énoncés dans les mots qui précèdent ceux que vous mentionnez sont des domaines où des institutions canadiennes, banques et autres, se font déjà concurrence. Comme nous estimions que ces domaines n'étaient pas le pivot de nos activités, nous avons choisi de ne pas nous y opposer.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Je me demande si je peux vous poser une question ou deux pour clarifier certains points. Le sénateur Stewart a déjà posé la question que je me réservais au sujet de l'article 7.

Votre position, si j'ai bien compris, et je m'inspirerai du préambule de la question du sénateur Stewart, c'est que, essentiellement, vous voudriez que le règlement reprenne noir sur blanc ce qui a été dit durant les audiences sur le projet de loi et aussi ce qui est dit dans le préambule du règlement, qui est plus restrictif que le règlement lui-même. Ce que vous voulez, en fait, c'est qu'il y ait une constance entre l'énoncé de politique et le préambule, d'une part, et le règlement proprement dit, d'autre part. Est-ce que je résume assez bien votre pensée?

**Mme Sinclair:** Oui, monsieur le sénateur.

**Le président:** Deuxièmement, vos observations aujourd'hui sur les programmes de garantie débordent, en fait, le cadre du règlement, au sens où ils ne sont pas directement liés à ce dernier, mais constituent plutôt des activités additionnelles de la SEE que vous aimeriez qu'elle entreprenne avec les banques. Cependant, ces programmes ne portent pas directement sur le règlement à l'étude en ce moment?

**Mme Sinclair:** C'est juste. Ce serait là une occasion unique d'augmenter la capacité de la SEE et d'amener les réseaux de services des banques à s'intéresser à ce que nous croyons être un marché d'exportations très important pour le Canada.

*[Text]*

**The Chairman:** Is it correct to say you are in the process of negotiating that with the government and/or EDC or that you intend to start in that direction?

**Ms Sinclair:** We have submitted our comments, in the same form as the letter which we provided to you today, to the relevant ministers.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Senator Kelleher:** Mr. Chairman, I am having a little trouble here. It would be helpful, to me at least, if Mr. Labbé could be recalled. I would very much like him to address himself to the two specific recommendations made by the association with respect to paragraph 10 (1.1) (c) and with respect to the matter on page 5, undefined class of transactions. These are specific recommendations made, and I am not entirely clear in my own mind what effect, if any, EDC feels this would have on their operations. I think it would be helpful to all of us.

**The Chairman:** Mr. Labbé is still in the room. I see he is consulting with —

**Mr. Labbé:** With my legal advisor.

**The Chairman:** I never would have guessed that.

**Senator Kelleher:** I always consider that a very wise move.

**The Chairman:** As a non-lawyer, I assume that means we are going to get obscure answers.

**Mr. Labbé:** I have with me, honourable senators, Mr. Gilles Ross, who is the corporate legal secretary. He has done a lot of work on the regulations and on the act itself.

With regard to the first proposal, the elimination of those words —

**The Chairman:** Section 7, "any class thereof".

**Senator Kelleher:** That was the second one. There is one on page 3 and one on page 5. On page 3, it is the last paragraph, and on page 5, the first paragraph.

**Mr. Labbé:** I am not sure we are looking at the same text.

**The Chairman:** Here is the statement by Ms Sinclair. That is the brief.

**Senator Kelleher:** That is the one she just read. I specifically refer you to page 3, the last paragraph thereof.

**Mr. Labbé:** Obviously it is a little difficult to try to negotiate these things here at the table, but I think there are a couple of issues. One is a common definition of what long-term pre-export financing is, and the second is the limit which would be acceptable at any given time.

I suspect it is probably a topic on which we could arrive at some agreement outside of the regulations, if that is acceptable to the bank.

We are dealing with a very dynamic situation. The world of international business changes rapidly. However, I suspect there must be a way we can come to some kind of accommodation with

*[Traduction]*

**Le président:** Est-il vrai que vous avez entrepris des négociations en ce sens avec le gouvernement ou avec la SEE, ou du moins que vous songez à vous engager dans cette direction?

**Mme Sinclair:** Nos observations ont été présentées aux ministres concernés, sous la même forme que la lettre que vous avez reçue de nous aujourd'hui.

**Le président:** Je vous remercie.

**Le sénateur Kelleher:** Monsieur le président, il y a un point qui m'échappe. Je pense qu'il serait utile, en ce qui me concerne du moins, de rappeler M. Labbé. J'aimerais beaucoup qu'il nous donne des précisions sur les deux recommandations faites par l'association concernant l'alinéa 10(1.1)c) et concernant, à la page 5, la catégorie d'opérations non définie. Ce sont des recommandations bien précises, et il n'est pas trop clair dans mon esprit quel effet, s'il en est, la SEE pense que cela aurait sur ses activités. Voulez-vous éclairer notre lanterne.

**Le président:** M. Labbé est encore dans la salle. Je vois qu'il s'entretient avec —

**M. Labbé:** Mon conseiller juridique.

**Le président:** Je n'aurais jamais deviné.

**Le sénateur Kelleher:** C'est toujours une sage décision.

**Le président:** En tant que non-avocat, je suppose qu'il faut s'attendre à recevoir des réponses ténébreuses.

**M. Labbé:** Permettez-moi de vous présenter, honorables sénateurs, M. Gilles Ross, secrétaire juridique de la société. Il a beaucoup travaillé sur le règlement et sur la loi elle-même.

Pour revenir à la première proposition, soit de supprimer les mots —

**Le président:** À l'article 7, «ou à l'égard d'une catégorie de baux ou d'opérations de ce genre».

**Le sénateur Kelleher:** C'est la deuxième mention. On la retrouve à la page 3 et à la page 5. À la page 3, les mots apparaissent dans le dernier paragraphe, tandis qu'à la page 5, c'est au premier paragraphe.

**M. Labbé:** Est-ce que nous regardons le même texte?

**Le président:** Voici la déclaration de Mme Sinclair, et le mémoire.

**Le sénateur Kelleher:** C'est celui qu'elle vient de lire. Je vous prie de vous reporter à la page 3, au dernier paragraphe.

**M. Labbé:** Vous reconnaîtrez qu'il n'est pas facile de négocier ces choses-là à la table, mais il y a probablement une question ou deux à aborder. La première est d'arriver à une définition de ce qu'on entend par le financement préalable des exportations à long terme; la deuxième est le plafond qui serait acceptable à n'importe quel moment donné.

C'est probablement une question sur laquelle nous pourrions nous entendre en dehors du règlement, si la banque donne son aval.

Nous sommes au coeur d'une situation très dynamique. Le monde du commerce international évolue à toute vitesse. Je pense, malgré tout, que l'on doit pouvoir s'entendre avec les



[Texte]

the banks with regard to finding a common understanding and when they would be publicized.

**The Chairman:** With respect to the limit, and also with respect to the definition?

**Mr. Labbé:** The definition we are talking about.

**Senator Kelleher:** It might be useful. I think it is in everybody's best interests that the parties arrive at some settlement here.

Personally, Mr. Chairman, based on that, I would be prepared to see the parties have some time. Give them a time limit, and the committee could hold off a decision on this to see what they can do. I am somewhat familiar with this area, and I know the difficulties inherent in this, but I really think it is in the best interests of the country that we resolve this issue. I would like to see if the bankers association is prepared to accept the offer of Mr. Labbé to sit down and discuss this, and, if so, let's give them some time to do this.

**The Chairman:** Ms Sinclair, would you care to comment on Senator Kelleher's proposal?

**Ms Sinclair:** We have indicated from the word "go" that we would be most interested in arriving at an understanding, senators. That is something that would be most acceptable to us.

I will say that our strong preference would be to have the will of government reflected in the regulations themselves. That is the regime which applies to us as institutions. You have the act, and you have regulations, and generally they define the powers of financial institutions in this country. I would have some reservations about the notion that there is a side deal between the banks and the EDC to reflect what in fact is a fairly important sphere of public policy.

I would be most welcoming of a further attempt to find some definition. I would ask if, once we have arrived at that, it could be reflected in the regulations themselves.

**Senator Kelleher:** How long do you think the parties might require, Mr. Chairman? To be very blunt about this, I would like to keep everybody's feet to the fire. I find that more is accomplished that way.

**The Chairman:** My guess is that since we are dealing with a very narrow topic, it should not take very long. That would be my instinct. One is looking at a matter of days, not weeks.

**Senator Sylvain:** Mr. Chairman, if there are going to be further negotiations between the bankers association and Mr. Labbé, might I suggest that the same thing be done with the Insurance Bureau of Canada so that some common ground there might be found? Then everybody would be happy.

**Mr. Labbé:** Mr. Chairman, first of all, we are dealing with some policy issues that I am not in a position to deal with.

Second, on insurance particularly, we have not been able to reach agreement with regard to what that cutoff level is. We have been very concerned about the pressures brought on the

[Translation]

banques sur une définition commune et sur la date de publication du règlement.

**Le président:** S'entendre sur un plafond, et aussi sur une définition?

**M. Labbé:** La définition dont nous parlons.

**Le sénateur Kelleher:** Cela pourrait être utile. Je pense que toutes les parties ont intérêt à arriver à une entente.

Pour ma part, monsieur le président, vu ces considérations, je recommanderais que l'on permette aux parties de négocier, que l'on fixe une échéance et que le comité réserve sa décision en attendant les résultats. Pour avoir une assez bonne connaissance de ce domaine, je sais les difficultés qu'il présente, mais je pense sincèrement qu'il y va de l'intérêt du pays que nous trouvions une solution. J'aimerais savoir si l'association des banquiers est disposée à accepter l'offre faite par M. Labbé de discuter de ce point. Dans l'affirmative, donnons-leur le temps qu'il faut.

**Le président:** Madame Sinclair, voulez-vous nous dire ce que vous pensez de la proposition du sénateur Kelleher?

**Mme Sinclair:** Dès le premier jour, messieurs les sénateurs, nous avons dit à quel point nous désirions arriver à une entente. Cette solution serait, certes, très acceptable.

Je dirai que nous aimerions par-dessus tout que le règlement traduise les intentions du gouvernement. C'est ce qui nous régit, nous, les institutions. La loi et le règlement définissent habituellement les pouvoirs des institutions financières au Canada. Je ne pense pas pouvoir souscrire à une notion voulant qu'il y ait une entente «secondaire» entre les banques et la SEE concernant ce que j'estime être une sphère importante de la politique publique.

J'accueillerais volontiers une autre tentative pour arrêter une définition. Je demanderais, si cela aboutit, que ce soit inscrit en toutes lettres dans le règlement.

**Le sénateur Kelleher:** D'après vous, monsieur le président, combien de temps faudrait-il aux parties? À vrai dire, j'aimerais battre le fer pendant qu'il est chaud. On perd moins de temps de cette manière.

**Le président:** À mon avis, ça ne devrait pas être très long étant donné que le sujet est bien circonscrit. Spontanément, je dirais que c'est une question de jours, non de semaines.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur le président, si d'autres négociations sont autorisées entre l'Association des banquiers canadiens et M. Labbé, puis-je me permettre de proposer que la même chose soit accordée au Bureau d'assurance du Canada, pour tenter là aussi d'arriver à un consensus? Tout le monde serait satisfait.

**M. Labbé:** Monsieur le président, premièrement, il est question ici d'éléments d'orientation et ma position ne me permet pas de les régler.

Deuxièmement, dans le cas des assurances particulièrement, nous n'avons pas réussi à nous entendre sur une ligne de démarcation. Les pressions exercées sur la SEE afin de répondre

[Text]

corporation to meet the needs of small and medium-sized enterprises and what has been proposed eliminates a lot of those things. There had been a proposal to go to 20 per cent, \$5 million, and we explained to Mr. Anderson of the insurance bureau our problems with that. We had discussions with our previous political masters of where it was and that is where we ended up. I don't know what else I can do.

**The Chairman:** Could you make a brief comment on removing the last four words of section 7?

**Mr. Gilles Ross, Senior Vice-President and Secretary, Export Development Corporation:** Section 7 is designed to enable, where approval is required, the ministers in question to give approval either on a case-by-case basis or a class of transaction. It is the view of the EDC and the government that that type of flexibility is needed for ministers where situations evolve in such a way that it may be difficult to seek approval case by case.

**The Chairman:** Ms Sinclair, do you have anything to add?

**Ms Sinclair:** I can understand the reasoning. My point is that if it applies in the case of EDC, it should apply in the case of other financial institutions as well. That is not the type of provision made in this country in financial sector legislation. You will not find it in the bank, insurance or trust acts. There is a lot of definition on institutions' powers and ministerial discretion is always given with respect to those specific powers.

**The Chairman:** On a transaction or case-by-case basis?

**Ms Sinclair:** Yes, where there is a general willingness on the part of legislatures for institutions to operate in a given sphere that will be indicated and at times it will be given with ministerial approval.

**Senator Kelleher:** Mr. Chairman, when do you propose that we hold the next meeting of our committee?

**The Chairman:** Soon. We are holding a brief *in camera* session and I would like to deal with that issue then.

**Senator Kelleher:** Not this week?

**The Chairman:** Within the next two weeks.

**Senator Kelleher:** I think that if the parties intend to come to some arrangement, that would give them sufficient time to do so.

**The Chairman:** Yes. After we have an *in camera* discussion we will notify the EDC and the other witnesses as to our general conclusions.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

aux besoins des petites et des moyennes entreprises nous préoccupaient beaucoup, et les mesures proposées ont réglé bien des choses. Une proposition avait été faite d'aller à 20 p. 100 et 5 millions de dollars, et nous avons expliqué à M. Anderson, du bureau d'assurance, nos réticences à ce sujet. Nous nous sommes entretenus avec nos chefs politiques précédents, et voilà où cela a mené. Je ne sais pas ce que je pourrais faire de plus.

**Le président:** Pouvez-vous dire brièvement ce que vous pensez de la suppression des derniers mots de l'article 7?

**M. Gilles Ross, vice-président principal et secrétaire, Société pour l'expansion des exportations:** L'article 7 vise à permettre aux ministres concernés, au besoin, de donner leur approbation sur une base ponctuelle, ou pour une catégorie d'opérations. La SEE pense, comme le gouvernement, que les ministres ont besoin de cette latitude quand les circonstances sont telles qu'il serait difficile d'obtenir une approbation cas par cas.

**Le président:** Madame Sinclair, désirez-vous ajouter quelque chose?

**Mme Sinclair:** Je peux comprendre cette logique. Je soutiens, par contre, que si elle s'applique à la SEE, elle devrait aussi s'appliquer aux autres institutions financières. Ce n'est pas le genre de dispositions que l'on retrouve dans les lois qui régissent le monde financier au Canada. Ni dans les lois sur les banques, les assurances ou les fiducies. Les pouvoirs des institutions sont toujours amplement définis, et ces pouvoirs sont toujours assortis de pouvoirs discrétionnaires laissés aux ministres.

**Le président:** Cela se fait cas par cas?

**Mme Sinclair:** Oui, quand il y a une volonté de la part des corps législatifs de voir les institutions fonctionner dans un champ d'activité donné, alors ce sera indiqué et parfois ce sera accompagné de l'approbation du ministre.

**Le sénateur Kelleher:** Monsieur le président, quand proposez-vous que le comité se réunisse à nouveau?

**Le président:** Bientôt. Nous nous réunissons brièvement à huis clos, et j'aimerais que nous discutons de ce point à ce moment-là.

**Le sénateur Kelleher:** Cette semaine?

**Le président:** D'ici deux semaines.

**Le sénateur Kelleher:** Si les parties ont l'intention d'arriver à une entente, cela leur donnera suffisamment de temps.

**Le président:** Oui. Après notre séance à huis clos, nous informerons la SEE et les autres témoins de nos conclusions générales.

La séance se continue à huis clos.

























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

## WITNESSES — TÉMOINS

### *From the Export Development Corporation:*

Paul Labbé, President and CEO;  
Doug Bellevue, Vice-President, Task Micro-Electronics Inc.;

Gordon R. Gerry, President, Agra Industries Ltd.;  
Terry Off, Vice-President, Finance, Vyttec Corporation;  
André Roy, President, Groupe Bombardier Capital.

### *From the Canadian Exporters Association:*

Hon. Gerald A. Regan, Chairman of the Board;  
James Moore, Vice-President, Policy;  
J. Dean Collis, Manager, Contracts, Raytheon;  
Fred G. Ghantous, Treasurer, United Technologies Pratt & Whitney Canada Inc.;  
Brian W. Grassby, Treasurer, CAE Electronics Ltd.;  
Gerry Rowe, Assistant Treasurer, General Electric Canada Inc.;  
Bryan Smith, President, Aerospace Industries Association of Canada.

### *From the Insurance Bureau of Canada:*

Ani M. Abdalyan, Associate Counsel;  
Robert Labelle, Regional Vice-President, American Credit Indemnity;  
Tom Leonard, Executive Vice-President, Trade Indemnity.

### *From the Canadian Bankers Association:*

Helen Sinclair, President and CEO;  
Timothy Plumptre, Senior Vice-President, Trade Finance and Correspondent Banking, The Bank of Nova Scotia;

William Randle, Assistant General Counsel and Foreign Banks' Secretary.

### *De la Société pour l'expansion des exportations:*

Paul Labbé, président et chef de la direction;  
Doug Bellevue, vice-président, Task Micro-électroniques Inc.;

Gordon R. Gerry, président, *Agra Industries Ltd.*;  
Terry Off, vice-président des finances, *Vyttec Corporation*;  
André Roy, président, Groupe Bombardier Capital.

### *De l'Association des exportateurs canadiens:*

Hon. Gerald A. Regan, président du Conseil;  
James Moore, vice-président, politique;  
J. Dean Collis, gérant, contrats, *Raytheon*;  
Fred G. Ghantous, trésorier, *United Technologies Pratt & Whitney Canada Inc.*;  
Brian W. Grassby, trésorier, *CAE Electronics Ltd.*;  
Gerry Rowe, trésorier associé, *General Electric Canada Inc.*;

Bryan Smith, président, *Aerospace Industries Association of Canada.*

### *Du Bureau d'assurance du Canada:*

Ani M. Abdalyan, avocat-conseil;  
Robert Labelle, vice-président régional, *American Credit Indemnity*;  
Tom Leonard, vice-président exécutif, *Trade Indemnity*.

### *De l'Association des banquiers canadiens:*

Helen Sinclair, présidente et chef de la direction;  
Timothy Plumptre, vice-président principal, services internationaux et relations avec les correspondants, La Banque Scotia.



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

Tuesday, March 15, 1994

Issue No. 2

### First and only Proceedings on:

Bill S-2, An Act to implement a convention between Canada and the Republic of Hungary, an agreement between Canada and the Federal Republic of Nigeria, an agreement between Canada and the Republic of Zimbabwe, a convention between Canada and the Argentine Republic and a protocol between Canada and the Kingdom of the Netherlands for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to income taxes and to make related amendments to other Acts.

### Second and last Proceedings on:

Study of the regulations proposed to the  
Export Development Act (S.C. 1993, c. 26)

(Continued on next page)

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

Le mardi 15 mars 1994

Fascicule n° 2

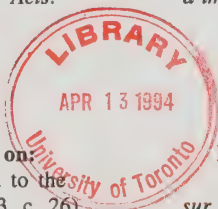
### Premier et dernier fascicule exconcernant:

Le projet de loi S-2, Loi mettant en oeuvre une convention conclue entre le Canada et la République de Hongrie, un accord conclu entre le Canada et la République fédérale du Nigéria, un accord conclu entre le Canada et la République du Zimbabwe, une convention conclue entre le Canada et la République argentine et un protocole conclu entre le Canada et le Royaume des Pays-Bas, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et apportant des modifications connexes à d'autres lois.

### Deuxième et dernier fascicule concernant:

L'étude du règlement de Loi  
sur l'expansion des exportations (L.C. 1993, c. 26)

(Suite à la page suivante)





---

INCLUDING:

FIRST REPORT OF THE COMMITTEE  
(Report on Rule 105)

SECOND REPORT OF THE COMMITTEE  
(Report on Bill S-2)

THIRD REPORT OF THE COMMITTEE  
(Report on the study of the regulations proposed to  
the Export Development Act)

---

WITNESS:  
(See back cover)

---

Y COMPRIS:

PREMIER RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport sur l'article 105)

DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport sur le projet de loi S-2)

TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport sur l'étude du projet de règlement de la Loi  
sur l'expansion des exportations)

---

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)

# THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

|                                   |                           |
|-----------------------------------|---------------------------|
| Angus<br>Charbonneau              | Meighen<br>Perrault, P.C. |
| * Fairbairn, P.C.<br>(or Molgat)  | Simard                    |
| Kelleher, P.C.                    | Stewart                   |
| Kolber                            | Stratton                  |
| * Lynch-Staunton<br>(or Berntson) | Thériault                 |

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Charbonneau substituted for that of the Honourable Senator Tkachuk. (February 16 1994)

The name of the Honourable Senator Simard substituted for that of the Honourable Senator LeBreton. (February 16, 1994)

The name of the Honourable Senator Meighen substituted for that of the Honourable Senator St. Germain. (February 16, 1994)

# LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

|                                   |                           |
|-----------------------------------|---------------------------|
| Angus<br>Charbonneau              | Meighen<br>Perrault, c.p. |
| * Fairbairn, c.p.<br>(ou Molgat)  | Simard                    |
| Kelleher, c.p.                    | Stewart                   |
| Kolber                            | Stratton                  |
| * Lynch-Staunton<br>(ou Berntson) | Thériault                 |

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Charbonneau est substitué à celui de l'honorable sénateur Tkachuk. (Le 16 février 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Simard est substitué à celui de l'honorable sénateur LeBreton. (Le 16 février 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Meighen est substitué à celui de l'honorable sénateur St. Germain. (Le 16 février 1994)

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, February 10, 1994:

Second reading of Bill S-2, An Act to implement a convention between Canada and the Republic of Hungary, an agreement between Canada and the Federal Republic of Nigeria, an agreement between Canada and the Republic of Zimbabwe, a convention between Canada and the Argentine Republic and a protocol between Canada and the Kingdom of the Netherlands for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to income taxes and to make related amendments to other Acts.

The Honourable Senator Olson, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Bosa, that the Bill be read the second time.

After debate,  
The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Olson, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Bosa, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, January 20, 1994:

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Molgat:

That when the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce is established, it be authorized to examine the regulations proposed to the *Export Development Act* (S.C. 1993, c. 26), together with the regulatory impact statement, originally printed in the *Canada Gazette* Part I, November 6, 1993; and

That the Committee report to the Senate no later than February 28, 1994.\*

After debate,  
The question being put on the motion, it was adopted.

\* By order of the Senate dated February 24, 1994, the date of tabling the report was extended to March 28, 1994.

## ORDRES DE RENVOI

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 10 février 1994:

Deuxième lecture du projet de loi S-2, Loi mettant en oeuvre une convention conclue entre le Canada et la République de Hongrie, un accord conclu entre le Canada et la République fédérale du Nigéria, un accord conclu entre le Canada et la République du Zimbabwe, une convention conclue entre le Canada et la République argentine et un protocole conclu entre le Canada et le Royaume des Pays-Bas, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et apportant des modifications connexes à d'autres lois.

L'honorable sénateur Olson, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Bosa, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée.  
Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Olson, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Bosa, que le projet de loi soit déposé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 20 janvier 1994:

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Molgat,

Que, lorsque le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sera établi, il soit autorisé à examiner le projet de règlement de la *Loi sur l'expansion des exportations* (L.C. 1993, c. 26), ainsi que le résumé de l'étude d'impact de la réglementation, paru à l'origine dans la *Gazette du Canada*, Partie I, le 6 novembre 1993; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 28 février 1994.\*

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée.

\* Par ordre du Sénat daté du 24 février 1994, la date de dépôt du rapport a été prolongée jusqu'au 28 mars 1994.

*Clerk of the Senate*

Gordon L. Barnhart

*Le greffier du Sénat*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 15, 1994

(2)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. in room 356-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Charbonneau, Kelleher, P.C., Kirby, Perrault, P.C., Simard, Stewart, Stratton, Sylvain and Thériault. (10)

*Other Senators present:* The Honourable Senators LeBreton and Oliver. (2)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division, and Ms Nathalie Pothier, Research Officer.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESS:

*From the Department of Finance:*

Jean-Marc Déry, Chief, Tax Treaties, Tax Policy Branch.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 10, 1994, the Committee considered Bill S-2, *An Act to implement a convention between Canada and the Republic of Hungary, an agreement between Canada and the Federal Republic of Nigeria, an agreement between Canada and the Republic of Zimbabwe, a convention between Canada and the Argentine Republic and a protocol between Canada and the Kingdom of the Netherlands for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to income taxes and to make related amendments to other Acts.*

Mr. Déry made a few opening remarks and then answered questions.

*It was agreed, —* THAT Bill S-2 be adopted in all its clauses and be reported to the Senate.

At 10:35 a.m. the Committee continued *in camera*.

Pursuant to the Order of Reference originally adopted by the Senate on Thursday, January 20, 1994, the Committee resumed its study of the regulations proposed to the Export Development Act (S.C. 1993, C.26).

The Committee considered the draft final report.

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 15 mars 1994

(2)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 heures, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Kirby (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Charbonneau, Kelleher (c.p.), Kirby, Perrault (c.p.), Simard, Stewart, Stratton, Sylvain et Thériault. (10)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs LeBreton et Oliver.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie, et Mme Nathalie Pothier, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOIN:

*Du ministère des Finances:*

Jean-Marc Déry, chef, Conventions fiscales, Direction de la politique de l'impôt

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 février 1994, le comité entreprend l'examen du projet de loi S-2, *Loi mettant en oeuvre une convention conclue entre le Canada et la République de Hongrie, un accord conclu entre le Canada et la République fédérale du Nigéria, un accord conclu entre le Canada et la République du Zimbabwe, une convention conclue entre le Canada et la République argentine et un protocole conclu entre le Canada et le Royaume des Pays-Bas, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et apportant des modifications connexes à d'autres lois.*

M. Déry fait une déclaration et répond aux questions.

*Il est convenu, —* QUE le projet de loi S-2 soit intégralement adopté et qu'il en soit fait rapport au Sénat.

À 10 h 35, la séance se poursuit à huis clos.

Conformément au premier ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 20 janvier 1994, le comité poursuit son étude du projet de règlement de la Loi sur l'expansion des exportations. (L.C. 1993, chap. 26)

Le comité examine l'ébauche de son rapport final.

*[Text]*

*It was agreed, — THAT* the report be adopted subject to approval of editorial changes by the Chairman and that it be tabled in the Senate.

At 11:05 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*[Traduction]*

*Il est convenu, — QUE* le rapport soit adopté sous réserve d'approbation par le président du comité des modifications apportées au texte et qu'il soit déposé au Sénat.

À 11 h 05, le comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Greffier du Comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## REPORTS OF COMMITTEE

TUESDAY, March 15, 1994

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 105 of the Rules, that the expenses incurred by the Committee during the Third Session of the Thirty-Fourth Parliament are as follows:

1. With respect to its examination and consideration of legislation:

|                  |               |
|------------------|---------------|
| Committee travel | \$1,348.00    |
| Hospitality      | 2,183.00      |
| Miscellaneous    | <u>156.00</u> |
| TOTAL            | \$3,687.00    |

2. With respect to its special study on the draft regulations ensuing from the new legislation on Canadian financial institutions, authorized by the Senate on Tuesday, December 17, 1991:

|                     |                 |
|---------------------|-----------------|
| Contract consulting | \$33,675.00     |
| Hospitality         | <u>1,929.00</u> |
| TOTAL               | \$35,604.00     |

An additional expenditure related to the work of your Committee, but paid from the budget of the Committees and Private Legislation Directorate, was incurred for witness expenses. This amount totalled \$16,860.

During the session, your Committee held 54 meetings, considered 31 Orders of Reference and submitted 35 reports in relation to its work. Of these, several involved special studies related to financial institutions. One in particular, the study on privacy regulations extended over a year during which time your Committee heard from 81 witnesses before submitting a final report on June 21, 1993.

Your Committee also examined 23 bills including Bill C-91, *An Act to amend the Patent Act*. With respect to its examination of Bill C-91, your Committee heard from 46 groups and individuals during a week of intense hearings. Other bills referred to your Committee were C-4, *An Act to amend the law governing federal trust and loan companies*; C-8, *An Act to provide for the dissolution of certain Crown corporations*; C-10, *An Act to amend the Excise Tax Act*; C-18, *An Act to amend the Income Tax Act*; C-19, *An Act respecting banks and banking*; C-22, *An Act to amend the Bankruptcy Act*; C-28, *An Act respecting insurance companies*; C-34, *An Act to amend the law governing cooperative credit associations*; C-38, *An Act to provide for the continuance of Telesat Canada*; C-48, *An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act*; C-68, *An Act to amend the Competition Act*; C-74, *An Act to amend the Customs Act*; C-75, *An Act to amend the Excise Tax Act*;

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le MARDI 15 mars 1994

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déferés, dépose, conformément à l'article 105 du Règlement, le relevé suivant des dépenses encourues à cette fin par le comité au cours de la troisième session de la trente-quatrième législature :

1. Relatif à son étude des mesures législatives:

|                        |               |
|------------------------|---------------|
| Déplacements du comité | 1 348,00 \$   |
| Hospitalité            | 2 183,00      |
| Autres dépenses        | <u>156,00</u> |
| TOTAL                  | 3 687,00 \$   |

2. Relatif à son étude spéciale sur les propositions de règlements découlant de la nouvelle législation sur les institutions financières canadiennes autorisée par le Sénat le mardi 17 décembre 1991:

|                           |                 |
|---------------------------|-----------------|
| Experts-conseil à contrat | 33 675,00 \$    |
| Hospitalité               | <u>1 929,00</u> |
| TOTAL                     | 35 604,00 \$    |

Les dépenses des témoins ont aussi constitué un autre article de dépense du Comité, mais ces dépenses, qui se sont élevées à 16 860 \$, ont été assumées à partir du budget de la Direction des comités et de la législation privée.

Durant la session, le Comité a tenu 54 réunions, étudiés 31 ordres de renvoi et soumis 35 rapports relatifs à ses travaux. Une bonne partie de ceux-ci ont été menés dans le cadre d'études spéciales sur les institutions financières. L'une de ces études spéciales, soit l'étude de la réglementation relative aux renseignements personnels, a duré plus d'un an; au cours de cette période, le Comité a entendu 81 témoins avant de soumettre un rapport spécial le 21 juin 1993.

Le Comité a aussi étudié 23 projets de loi dont le projet de loi C-91, *Loi modifiant la Loi sur les brevets*. Relatif à son étude du projet de loi C-91, votre Comité a entendu de 46 groupes et individus lors d'une semaine de séances concentrées. D'autres projets de loi déferés à votre Comité étaient C-4, *Loi modifiant la législation régissant les sociétés de fiducie*; C-8, *Loi portant dissolution de sociétés d'État*; C-10, *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise*; C-18, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu*; C-19, *Loi sur les banques et les opérations bancaires*; C-22, *Loi modifiant la Loi sur la faillite*; C-28, *Loi concernant les sociétés d'assurances*; C-34, *Loi modifiant la législation régissant les associations coopératives de crédit*; C-38, *Loi prévoyant la prorogation de Télésat Canada*; C-48, *Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*; C-68, *Loi modifiant la Loi sur la concurrence*; C-74, *Loi modifiant la Loi sur les douanes*; C-75, *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise*; C- 89,



C-89, *An Act to amend the Investment Canada Act*; C-92, *An Act to amend the Income Tax Act*; C-99, *An Act to amend the Small Businesses Loans Act*; C-102, *An Act to amend the Customs Tariff*; C-112, *An Act to amend the Excise Tax Act*; C-118, *An Act to amend the Export Development Act*; C-122, *An Act to amend the Customs Tariff*; C-124, *An Act to amend the Currency Act*; S-10, *An Act to incorporate Green Shield Canada* and also the subject-matter of bills C-4, C-28, C-34, C-48, and C-92.

Respectfully submitted,

TUESDAY, March 15, 1994

The Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce has the honour to present its

#### SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-2, an Act to implement a convention between Canada and the Republic of Hungary, an agreement between Canada and the Federal Republic of Nigeria, an agreement between Canada and the Republic of Zimbabwe, a convention between Canada and the Argentine Republic and a protocol between Canada and the Kingdom of the Netherlands for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to income taxes and to make related amendments to other Acts, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Thursday, February 10, 1994, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

TUESDAY, March 15, 1994

The Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce has the honour to present its

#### THIRD REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, January 20, 1994, to examine the regulations proposed to the *Export Development Act* (S.C. 1993, c. 26), together with the regulatory impact statement, originally printed in the *Canada Gazette* Part I, November 6, 1993, now tables its report.

Respectfully submitted,

Chairman

MICHAEL KIRBY

Le président

(For text of report please see Appendix, page 2A:17)

*Loi modifiant la Loi sur Investissement Canada*; C-92, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu*; C-99, *Loi modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises*; C-102, *Loi modifiant le Tarif des douanes*; C-112, *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise*; C-118, *Loi modifiant la Loi sur l'expansion des exportations*; C-122, *Loi modifiant le Tarif des douanes*; C-124, *Loi modifiant la Loi sur la monnaie*; S-10, *Loi constituant en personne morale Le Bouclier vert du Canada*, ainsi que la teneur des projets de loi C-4, C-28, C-34, C-48, et C-92.

Respectueusement soumis,

Le MARDI 15 mars 1994

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

#### DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-2, Loi mettant en oeuvre une convention conclue entre le Canada et la République de Hongrie, un accord conclu entre le Canada et la République fédérale du Nigéria, un accord conclu entre le Canada et la République du Zimbabwe, un convention conclue entre le Canada et la République argentine et un protocole conclu entre le Canada et le Royaume des Pays-Bas, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et apportant des modifications connexes à d'autres lois, a étudié ledit projet de loi conformément à son ordre de renvoi du jeudi le 10 février 1994, et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le MARDI 15 mars 1994

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

#### TOISIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le jeudi 20 janvier 1994, à examiner le projet de règlement de la *Loi sur l'expansion des exportations* (L.C. 1993, c. 26), ainsi que le résumé de l'étude d'impact de la réglementation, paru à l'origine dans la *Gazette du Canada*, Partie I, le 6 novembre 1993, dépose maintenant son rapport.

Respectueusement soumis,

(Pour le texte, veuillez voir l'annexe à la page 2A:17)

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 15, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-2, to implement a convention between Canada and the Republic of Hungary, an agreement between Canada and the Federal Republic of Nigeria, an agreement between Canada and the Republic of Zimbabwe, a convention between Canada and the Argentine Republic and a protocol between Canada and the Kingdom of the Netherlands for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to income taxes and to make related amendments to other Acts, met this day at 10:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have a quorum.

Before we call the first witness to deal with Bill S-2, a document has been distributed to you which was prepared by the previous Clerk of the committee. As you know, we changed clerks at the beginning of this session. The document contains a history and a summary of the kinds of things that the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has done over time. You may find it an interesting document to read. It is quite a useful thing to use if people ask what the committee does and what its role is. There is no need to do anything formal with that document except for me to tell you it was prepared by the committee's directorate and at some point you might want to flip through it.

Senators, our first witness is Jean-Marc Déry, chief of tax treaties in the tax policy branch of the Department of Finance. We are here to discuss Bill S-2 which is an act to implement a convention between Canada and the Republic of Hungary and, similarly, Canada and Nigeria, Canada and Zimbabwe, Canada and Argentina, and Canada and the Netherlands.

I have asked Mr. Déry to give us not so much the highlights of the bill as the rationale. We will open the floor for questions.

As many of you know, in the course of any parliamentary session, there are three or four of these tax treaty bills which go through. The matter is fairly routine. Some of us have seen these bills before. However, since there are a number of senators here who have not been on the committee before, Mr. Déry will take a few minutes to explain the rationale that lies behind these bills.

**Mr. Jean-Marc Déry, Chief of Tax Treaties, Tax Policy Branch, Department of Finance:** Honourable senators, a tax treaty bill, as the name indicates, is to implement double-taxation conventions concluded by Canada with other countries. Such bills are necessary simply because double-taxation conventions do change the Income Tax Act, always in favour of the taxpayers. However, they do contain a number of provisions which reduce certain rates or which may exempt certain types of income. In order to implement those conventions, a law is

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 15 mars 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi S-2, Loi mettant en oeuvre une convention conclue entre le Canada et la République de Hongrie, un accord conclu entre le Canada et la République fédérale du Nigéria, un accord conclu entre le Canada et la République du Zimbabwe, une convention conclue entre le Canada et la République argentine et un protocole conclu entre le Canada et le Royaume des Pays-Bas, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et apportant des modifications connexes à d'autres lois, se réunit aujourd'hui, à 10 heures, pour l'étudier.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, il y a quorum.

Avant d'appeler le premier témoin à la barre, je vous signale qu'un document préparé par le greffier précédent vous a été distribué. Comme vous le savez, nous avons changé de greffier au début de la session. Le document fait l'historique et le résumé des travaux auxquels s'est consacré le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auparavant. Sa lecture pourrait vous intéresser. Par exemple, il peut être fort utile pour répondre à des questions au sujet de ce que fait le comité et de son rôle. Le document n'a rien d'officiel. Je dois cependant vous préciser qu'il a été préparé par la Direction des comités, et je vous invite à le lire.

Sénateurs, notre premier témoin est Jean-Marc Déry, chef des Conventions fiscales à la Direction de la politique de l'impôt du ministère des Finances. La présente réunion a pour objet le projet de loi S-2 qui vise à mettre en oeuvre des conventions conclues par le Canada avec la République de Hongrie, le Nigéria, le Zimbabwe, l'Argentine et les Pays-Bas.

J'ai demandé à M. Déry de ne pas tant s'attarder aux faits saillants du projet de loi qu'à sa raison d'être. Nous passerons ensuite aux questions.

Comme bon nombre d'entre vous le savent, le Parlement adopte habituellement trois ou quatre de ces projets de loi mettant en oeuvre des conventions fiscales durant une session. La question est assez courante. Certains d'entre nous ont déjà vu ce genre de projets de loi. Toutefois, comme certains des sénateurs ici présents n'ont jamais fait partie du comité, M. Déry nous en expliquera, pendant quelques minutes, la raison d'être.

**M. Jean-Marc Déry, chef des Conventions fiscales, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Honorables sénateurs, un projet de loi mettant en oeuvre une convention fiscale, comme le dit bien son titre, permet de mettre en oeuvre des conventions intervenues entre le Canada et d'autres pays pour éviter la double imposition. Ces projets de loi ont leur raison d'être du simple fait que les conventions cherchant à éviter la double imposition modifient la Loi de l'impôt sur le revenu, toujours en faveur du contribuable. Cependant, ils comportent



*[Text]*

necessary to override the Income Tax Act which is also a law of Parliament.

Tax treaties are negotiated with several countries around the world. They are important mostly for business activities, creating a framework within which investors know exactly what the rules are in terms of taxation. It creates a certainty. Investors know that the rules cannot be changed overnight because any amendment to a treaty requires the same procedure of negotiation with the treaty partner and implementing legislation in each case. There is always ample notice of changes which will affect investors, and it works both ways.

Why do we need these treaties? I have indicated the interests of the business sector. It is also of interest to a number of individuals; for example, in terms of the rate of pensions applicable to non-residents. Essentially, though, it is to avoid double taxation. A great number of countries tax their residents on a worldwide basis. The effect of that type of taxation is that, if you carry on business in a foreign country, that foreign country will tax you on your activities and, at the same time, because you are a resident of Canada, we would want to tax you on the same income.

The main purpose of these treaties therefore is to avoid double taxation, to ensure that if you do pay taxes abroad, you will get a proper credit in Canada for the income taxes.

There are unilateral rules in the Income Tax Act which ensure that this is achieved in many cases. Tax treaties offer the opportunity to fine-tune these rules, to take into account certain elements that do not always produce the right result under the domestic legislation.

Tax treaties are also very important to combat fiscal evasion. Each treaty contains a mechanism where the competent revenue authorities of each country can exchange tax information necessary for the implementation of the convention. This is a very useful instrument to combat international tax avoidance and evasion.

Before the latest major tax reform — because we did have a number of other tax reforms since 1971 — we had 16 tax treaties in force with other countries. That number is now 52. When the four treaties included in this bill are implemented, that number will be 56.

There are presently negotiations or renegotiations with 32 other countries. A number of these renegotiations are the result of the last two budgets, the 1992 and the 1993 budget where the Minister of Finance indicated that, in order to attract more foreign investment, Canada would be prepared to lower the withholding rate on what we call direct dividend or inter-company dividend to 5 per cent, and the 1993 announcement to exempt certain types of royalties such as those on computer software.

*[Traduction]*

certaines dispositions visant à réduire des taux qui, à l'occasion, peuvent exonérer certaines catégories de revenu. Pour mettre en oeuvre ces conventions, il faut donc adopter une loi qui supplante la Loi de l'impôt sur le revenu, également une mesure législative du Parlement.

Les conventions fiscales se négocient avec plusieurs pays de par le monde. Elles importent surtout pour les activités commerciales, puisqu'elles établissent un cadre au sein duquel les investisseurs connaissent avec exactitude les règles en matière de fiscalité. La convention donne une certitude. Les investisseurs savent que les règles ne peuvent changer du jour au lendemain, car toute modification au traité doit d'abord faire l'objet de négociations avec l'autre partie et, ensuite, être mise en oeuvre par voie législative. Les investisseurs sont toujours informés bien à l'avance des changements qui les toucheront et ce, dans les deux sens.

Pourquoi avons-nous besoin de conventions fiscales, me demanderez-vous? J'ai déjà mentionné les intérêts du secteur commercial. Mais il n'y a pas que lui: certaines personnes sont également visées; par exemple, en ce qui concerne le taux de pension applicable aux non-résidents. Essentiellement, cependant, la convention cherche à éviter la double imposition. Beaucoup de pays prélèvent de l'impôt sur le revenu de leurs résidents partout dans le monde. Par conséquent, si vous faites des affaires dans un pays étranger, non seulement ce dernier, mais aussi le Canada voudront taxer votre revenu.

Ces conventions ont donc pour objectif premier d'éviter la double imposition, de faire en sorte que, si vous payez des impôts à l'étranger, vous obtiendrez un crédit fiscal équivalent au Canada.

La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit des règles unilatérales pour faire en sorte que ce soit le cas, bien souvent. Les conventions fiscales offrent la possibilité de peaufiner les règles, de tenir compte de certains éléments qui ne permettent pas toujours d'obtenir les résultats escomptés, aux termes de la législation intérieure.

Les conventions fiscales sont également très utiles pour lutter contre l'évasion fiscale. Chaque convention prévoit un moyen, pour les autorités fiscales compétentes de chaque pays, d'échanger les renseignements fiscaux nécessaires pour mettre en oeuvre la convention. La convention est donc fort utile pour combattre l'évasion fiscale à l'échelle internationale.

Avant la dernière réforme fiscale d'envergure — il y a effectivement eu un certain nombre d'autres réformes fiscales depuis 1971 — le Canada appliquait seize conventions fiscales intervenues avec d'autres pays. Ce chiffre atteint maintenant 52. Lorsque les quatre traités visés dans le présent projet de loi auront été mis en oeuvre, ce nombre grimpera à 56.

Nous sommes actuellement en train de négocier ou de renégocier des conventions avec 32 autres pays. Certaines de ces renégociations sont la conséquence des deux derniers budgets, soit de celui de 1992 et de celui de 1993, lorsque le ministre des Finances a précisé qu'afin d'attirer plus d'investissement étranger, le Canada serait disposé à réduire de 5 p. 100 le taux de retenue à la source applicable à ce que nous appelons les dividendes directs ou les dividendes interentreprises et à exempter certains



[Texte]

These changes were announced domestically. To implement them, we have to renegotiate these existing treaties. It is a long process but in a number of countries, mostly OECD countries, there is no difficulty in reaching agreement.

The shape or form of the tax treaty is essentially taken from a model convention which has been prepared by the OECD, the Organization for Economic Cooperation and Development. All OECD countries follow as much as possible the OECD model. A similar model was developed by a group of experts at the United Nations. In our negotiations with developing countries, we often take suggestions from the United Nations model. With OECD countries, with whom we are negotiating, we adapt the treaty to each country's tax system.

If you have any questions, I would be happy to answer them.

**The Chairman:** Honourable senators, before I open the floor to questions, I will introduce three visiting officials from the future national parliament of South Africa. They are part of a tour to see how things operate here.

Please greet Miss Elizabeth Combrick, Mr. Omar Valley and Mr. Sidney Choma.

Welcome to Canada. I am sorry that we brought snow for you at this time of year. A month from now, it may be gone. Thank you for being here.

Senator Stewart, do you have questions for Mr. Déry?

**Senator Stewart:** When did this bill get second reading in the Senate?

**The Chairman:** Two weeks ago, just before the break.

**Senator Stewart:** If I understand the situation correctly, you have here certain changes in the wording of the convention with the Kingdom of the Netherlands. Would you explain what was wrong with the existing wording? Why do we have the changes?

I realize in one case it is a typo. You are changing an "of" to an "or". We understand why that change has to be made.

What was wrong with the existing legislation?

**Mr. Déry:** They are all typos. There is nothing substantive. Perhaps the most substantial change was in the name of the person who signed the treaty. All the other changes are errors in the original signed treaty.

**Senator Stewart:** Shifting from the expression "issued by that company" to "issued by the company" has no material significance?

**Mr. Déry:** None whatsoever.

[Translation]

genres de redevances, par exemple celles qui s'appliquent aux logiciels.

Ces changements ont été annoncés au pays. Pour les mettre en oeuvre, nous devons renégocier les traités existants. Le processus est long, mais, avec certains pays, membres pour la plupart de l'OCDE, nous parvenons à nous entendre sans difficulté.

La convention fiscale se modèle essentiellement sur la convention type établie par l'OCDE, c'est-à-dire l'Organisation pour la coopération et le développement économiques. Tous les membres de l'OCDE s'alignent le plus possible sur le modèle. Un autre modèle analogue a été établi par un groupe d'experts des Nations unies. Lorsque nous négocions avec des pays en voie de développement, nous nous inspirons souvent du modèle des Nations unies. Lorsque nous négocions avec des pays membres de l'OCDE, comme c'est le cas actuellement, nous adaptons la convention au régime fiscal de chacun.

Si vous avez des questions, je serai maintenant heureux d'y répondre.

**Le président:** Honorables sénateurs, avant de passer aux questions, j'aimerais vous présenter trois visiteurs qui représentent le futur parlement national de l'Afrique du Sud. Ils font partie d'une délégation venue observer la vie parlementaire canadienne.

Je vous prie d'accueillir Mme Elizabeth Combrick, M. Omar Valley et M. Sidney Choma.

Je vous souhaite la bienvenue au Canada. Il est malheureux que nos rues soient encore couvertes de neige, à ce temps-ci de l'année. Encore un mois, et elle aurait probablement disparu. Je vous remercie de votre présence.

Sénateur Stewart, avez-vous des questions à poser à M. Déry?

**Le sénateur Stewart:** Quand ce projet de loi a-t-il franchi l'étape de la deuxième lecture au Sénat?

**Le président:** Il y a deux semaines, juste avant la semaine de relâche.

**Le sénateur Stewart:** Si j'ai bien compris, le présent projet de loi modifie le libellé de la convention avec le Royaume des Pays-Bas. Pourriez-vous m'expliquer ce qui cloche dans le libellé existant? Pourquoi apporte-t-on des changements?

Je me rends compte qu'un des changements vise à corriger une coquille. Vous remplacez, dans la version anglaise, le mot «of» par le mot «or». La raison d'un tel changement est évidente.

Par contre, je saisis mal en quoi le texte de loi existant est inexact?

**M. Déry:** Tous les changements visent à corriger des coquilles. Le fond du texte n'est pas modifié. Le changement le plus important est peut-être celui que l'on apporte au nom de la personne qui a signé le traité. Tous les autres changements visent à corriger des erreurs dans le texte initial du traité.

**Le sénateur Stewart:** Remplacer l'expression «issued by that company», dans la version anglaise, par l'expression «issued by the company» n'en modifie pas le fond?

**M. Déry:** Cela n'y change absolument rien.

[Text]

**Senator Stewart:** I see. That's disappointing. I thought there might have been some interesting explanation.

In so far as the treaties with the other countries, they are all in the standard form?

**Mr. Déry:** That is correct. There are differences to take into account the respective tax systems. With the Netherlands, one part of the bill that is of significance is the protocol to the whole treaty itself. That is of significance, but not the correction in the former legislation.

**Senator Stewart:** What is significant in the protocol aside from those minor adjustments?

**Mr. Déry:** The most significant one is the gradual reduction of the withholding rate on dividends from 10 to 5 per cent by 1997. There is also a reduction of five points, from 15 per cent to 10 per cent, on interest. These are more significant to the business community.

**Senator Stewart:** Let me ask quite a different kind of question. It may be that this is not the occasion for it. If so, please say so.

Coming from the Maritime provinces, I am perhaps more aware of news concerning the Irving estate than I might be if I came from British Columbia. Is there a treaty of the kind we are now discussing which forms the foundation for the ability of the Irving estate to evade massive death duties in Canada, or is that aside from our present concern altogether?

**Mr. Déry:** I am not sure I could answer that question.

**Senator Stewart:** All right.

**Senator Simard:** Do we have a protocol or convention with Bermuda?

**Mr. Déry:** No, we do not.

**Senator Simard:** I understand we may have chased Mr. Irving away in 1972 because we introduced succession duties, but that is another thing.

**The Chairman:** This is an area that happens to be very much on the minds of the Maritimers around the table. Why do we not have a tax treaty with Bermuda? Is it because we do not want one or because Bermuda does not want one?

**Mr. Déry:** I think the answer is yes to both questions. We do not want one because it is a recognized tax haven. Usually recognized tax havens do not want such treaties because they would be forced or obliged to exchange information, which goes against the basic principle of a country that wants to have very low taxes.

**The Chairman:** I realize we are slightly off the topic here, but I think it is an issue that is of some topical interest. We do have an expert with us, so I have allowed these questions.

[Traduction]

**Le sénateur Stewart:** Fort bien. Voilà qui est décevant. J'avais cru que nous pourrions avoir une explication intéressante.

Les traités conclus avec les autres pays se conforment-ils tous au modèle standard?

**M. Déry:** Oui. Ils comportent, bien sûr, certaines différences pour tenir compte des régimes fiscaux de chacun. Dans la convention signée avec les Pays-Bas, une partie importante du projet de loi est le protocole au traité. Ce passage est important, mais pas les coquilles de la loi qui sont corrigées.

**Le sénateur Stewart:** Qu'y a-t-il d'important dans le protocole, mises à part ces petites corrections?

**M. Déry:** Le plus important changement est la réduction progressive du taux de retenue à la source des dividendes, qui passe de 10 à 5 p. 100 d'ici à 1997. Il prévoit aussi une réduction de 5 p. 100 de l'intérêt, qui passe ainsi de 15 à 10 p. 100. Ce sont là les changements les plus importants pour le milieu des affaires.

**Le sénateur Stewart:** Permettez-moi de passer à un tout autre sujet. Peut-être n'est-ce pas l'occasion. Je compte sur vous pour me le dire.

Comme je viens des Maritimes, je suis peut-être d'un peu plus près les nouvelles concernant la succession Irving que si je venais, par exemple, de la Colombie-Britannique. Existe-t-il un traité du genre de celui que nous étudions actuellement qui permettrait à la succession Irving d'éviter d'importants droits sur les biens des personnes décédées au Canada, ou suis-je en train de m'éloigner complètement du sujet à l'étude?

**M. Déry:** Je ne suis pas certain de pouvoir répondre à cette question.

**Le sénateur Stewart:** Fort bien.

**Le sénateur Simard:** Avons-nous signé un protocole ou une convention avec les Bermudes?

**M. Déry:** Non, il n'en existe pas.

**Le sénateur Simard:** Je crois comprendre que M. Irving aurait quitté le Canada en 1972 lorsque nous avons institué des frais de succession, mais il s'agit là d'une autre paire de manches.

**Le président:** Il s'agit là d'un domaine qui intéresse beaucoup les membres du comité qui viennent des Maritimes. Pourquoi n'avons-nous pas de traité fiscal avec les Bermudes? Est-ce parce que nous n'en voulons pas, ou plutôt parce que les Bermudes n'en veulent pas?

**M. Déry:** Il faudrait répondre, je crois, par l'affirmative aux deux questions. Nous ne voulons pas de traité parce que les Bermudes représentent un paradis fiscal reconnu. Habituellement, les paradis fiscaux reconnus ne veulent pas signer de tels traités parce qu'ils seraient alors obligés d'échanger des renseignements, ce qui va à l'encontre du principe fondamental d'un pays qui désire très peu taxer.

**Le président:** Je suis conscient que nous nous éloignons quelque peu du sujet ici, mais je crois que la question est d'un intérêt particulier. J'ai donc autorisé ces questions, car nous avons un expert ici pour nous répondre.



[Texte]

**Senator Thériault:** I believe your answer to the Chair's question was only half the answer. Why do we not want a tax agreement with countries that are tax havens? I can see why they would not want it, but the question was twofold. What is your answer to the second part of the question?

**Mr. Déry:** As I indicated, the main purpose of such conventions is to avoid double taxation. We do not need a double taxation convention to avoid double taxation with countries that do not have taxation.

**Senator Angus:** While we are on these unrelated matters, I also understand we do not have a convention for the avoidance of double taxation with Colombia. I do not believe that Colombia is a recognized tax haven.

There are matters of topical interest relating to various ships that land in the Maritimes with funny cargoes and so forth, and there is a lot of legitimate business that goes on between Canada and Colombia.

I see Argentina is one of the subjects of this bill. Why would we not have a tax convention with Colombia?

**Mr. Déry:** Someone gave the answer earlier. It takes two to tango.

Colombia has been on our list since the mid 1970s. We approached them several times in the late 1970s requesting that we enter into either a comprehensive double taxation agreement or perhaps a limited agreement dealing with shipping and air traffic, if that was possible. So far we have not been successful in negotiating either of these treaties.

There is some light at the end of the tunnel. We are expecting a Colombian delegation this summer in Ottawa to begin negotiation of a comprehensive treaty.

**Senator Angus:** On that particular subject?

**Mr. Déry:** It would be a comprehensive treaty like the treaties found in this bill. It will deal with all forms of income taxes, not just shipping.

**Senator Angus:** Apart from that visit, there is nothing imminent at the moment?

**Mr. Déry:** No.

**Senator Sylvain:** Mr. Déry, there is one particular section in the act which deals with business profits. It says that the determination of business profits is left up to the contracting states. Where expenses are incurred for the purpose of the permanent establishment of executive or general administration expenses, the contracting states can determine what these amounts are.

Over the years, and particularly in Mr. Martin's budget earlier this year, there have been attempts made to avoid or prevent the shifting of profits back and forth by padding expenses in one country or the other. Mr. Martin made substantial mention of making sure this type of behaviour does not exist and that people cannot shift their profits offshore.

[Translation]

**Le sénateur Thériault:** Vous n'avez répondu qu'à la moitié de la question du président. Pourquoi ne voulons-nous pas signer de conventions fiscales avec les paradis fiscaux? Je peux comprendre que ces pays ne veulent pas en signer, mais pourquoi n'en voulons-nous pas, nous? Comment répondez-vous à cette deuxième partie de la question?

**M. Déry:** Comme je l'ai déjà précisé, ces conventions ont pour principal objet d'éviter la double imposition. Or, il n'y a pas de double imposition si l'autre pays ne perçoit pas d'impôt.

**Le sénateur Angus:** Puisque nous faisons des digressions, je crois comprendre également que nous n'avons pas signé de convention fiscale avec la Colombie. Que je sache, la Colombie n'est pas un paradis fiscal reconnu.

Les divers bateaux qui accostent dans les Maritimes chargés de marchandises étranges soulèvent des questions d'un intérêt particulier. Par ailleurs, il se transige beaucoup d'affaires licites entre le Canada et la Colombie.

Je constate que l'Argentine est visée par le projet de loi. Alors, pourquoi n'avons-nous pas signé de convention fiscale avec la Colombie?

**M. Déry:** Quelqu'un a déjà répondu à cette question: il faut que les deux le veuillent.

Nous cherchons à en conclure une avec la Colombie depuis le milieu des années 70. Nous l'avons pressentie plusieurs fois vers la fin des années 70, lui demandant de conclure soit une entente globale relative à la double imposition ou, peut-être, un accord limité traitant uniquement de navigation maritime et aérienne, si cela était possible. Jusqu'ici, nous n'avons pas réussi à négocier quoi que ce soit.

Il y a cependant de la lumière au bout du tunnel. Nous attendons, cet été, la venue d'une délégation colombienne à Ottawa afin d'amorcer la négociation d'un traité global.

**Le sénateur Angus:** Sur quel sujet en particulier?

**M. Déry:** Il s'agirait d'un traité global comme les traités visés par le présent projet de loi. Il portera sur toutes les formes d'impôts sur le revenu, non seulement sur la navigation maritime.

**Le sénateur Angus:** Exception faite de cette visite, rien d'autre n'est prévu dans l'immédiat?

**M. Déry:** Non.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Déry, aux termes d'un article particulier de la loi qui traite des bénéfices des entreprises, la définition de ces bénéfices est laissée aux États contractants. Lorsque des dépenses sont engagées aux fins d'établissement stable, y compris les dépenses de direction et les frais généraux d'administration, les États contractants peuvent en déterminer le montant.

Au fil des ans, plus particulièrement dans le budget qu'a présenté M. Martin cette année, on a cherché à éviter que des bénéfices puissent être soustraits à l'impôt en truquant les dépenses dans un pays ou dans l'autre. M. Martin a beaucoup insisté sur le fait que nous devons faire en sorte que cela ne se produise pas et qu'on ne puisse exporter les profits.



*[Text]*

How does this bill square with the budget resolution if the contracting states can just determine whatever it is?

**Mr. Déry:** It is not contrary to the aim of the budget motion. The treaty essentially says, "If you invest in Canada, I am using my rules to determine what expenses should be allowed." Tightening the rules does not necessarily go against the principle of the treaty. It is not a limitation. It is an indication that business expansion should be allowed. There has always been an understanding of reasonableness. So there is no direct link or impact between the two.

**Senator Sylvain:** It says in the title that the Netherlands income tax convention is changed from the Netherlands, Japan, the Republic of China and Malta. What happened to these other countries? Have we signed new treaties with them?

**Mr. Déry:** No. There is a difficulty in trying to correct older bills. For example, if we wanted to correct five years from now a typo in the treaty with Argentina, we would have to refer to the entire title of the bill. That is what happened with the Netherlands, because all those other treaties are in the same bill.

**Senator Sylvain:** When we change the title to only one of the four countries, what happens to the other three countries? Is their treaty abrogated or does it continue under another form?

**Mr. Déry:** The old bill stays the same except for the added corrections.

**Senator Sylvain:** Do you take "Netherlands" out of the old bill and leave it in place?

**Mr. Déry:** No. You make the corrections to the old bill suggested in this bill. It is difficult to understand why there are the name changes but with a pencil it works.

**Senator Sylvain:** Does it mean that we do not have a treaty with Japan, China and Malta?

**Mr. Déry:** No, that treaty has not changed.

**Senator Sylvain:** I am always a little intrigued by how the language works. For example, it says that this convention may be extended to the Netherlands, Antilles or Aruba. It says "may". Somebody has to decide whether or not it is "may". In other places it refers to "shall", as in "shall make the appropriate adjustment". Where you use "may" there is a question of choice. Who decides, the claimant or the government? Who invokes "may" one way or the other?

**Mr. Déry:** In most cases it should be the government. In the case of an extension it will have to be an agreement between the Government of Canada and the government of the Netherlands to extend it. For example, sometimes we say, "It may be taxed." It does not mean that it has to be taxed, but if the domestic legislation provides for taxation of that type of income it is understood that it will be taxed.

*[Traduction]*

Comment le projet de loi donne-t-il suite à cette résolution si les États contractants sont libres d'établir les montants?

**M. Déry:** Le projet de loi ne va pas à l'encontre de cette motion. Le traité dispose essentiellement que si vous désirez investir au Canada, celui-ci jugera des dépenses admissibles selon ses propres règles. Un resserrement de ces règles ne va pas forcément à l'encontre du principe sur lequel repose le traité. Il ne s'agit pas d'une restriction. Il indique plutôt que l'expansion commerciale devrait être admise. Il a toujours été reconnu, au départ, que les États agiront de façon raisonnable. Il n'y a donc pas de rapport direct entre les deux.

**Le sénateur Sylvain:** D'après le titre, la convention fiscale auparavant conclue avec les Pays-Bas, le Japon, la République de Chine et la République de Malte sera dorénavant une convention fiscale passée avec les Pays-Bas. Qu'est-il arrivé aux autres pays? Avons-nous signé de nouveaux traités avec eux?

**M. Déry:** Non. Il est difficile de corriger les plus anciens projets de loi. Par exemple, si, dans cinq ans d'ici, nous voulions corriger une coquille dans le traité passé avec l'Argentine, il faudrait citer le titre complet du projet de loi. C'est ce qui s'est passé avec les Pays-Bas, parce que tous les autres traités figurent dans le même projet de loi.

**Le sénateur Sylvain:** Lorsque nous changeons le titre pour ne mentionner qu'un seul des quatre pays, qu'arrive-t-il aux trois autres? Leur traité est-il abrogé, ou demeure-t-il en vigueur sous une autre forme?

**M. Déry:** L'ancienne loi demeure la même, exception faite des corrections qui y sont apportées.

**Le sénateur Sylvain:** Retranchez-vous la partie «Pays-Bas» de la loi, qui demeure en vigueur?

**M. Déry:** Non. On apporte à l'ancienne loi les corrections qui sont proposées dans le présent projet de loi. Il est difficile de comprendre pourquoi le titre doit changer, mais, sur papier, ça marche.

**Le sénateur Sylvain:** Cela veut-il dire que nous n'avons plus de traité avec le Japon, la Chine et Malte?

**M. Déry:** Non, ce traité demeure inchangé.

**Le sénateur Sylvain:** J'ai toujours été un peu intrigué par les nuances de la langue. Par exemple, le projet de loi dispose que la convention peut être étendue aux Antilles néerlandaises ou à Aruba. Je dis bien «peut». Il s'ensuit que quelqu'un, quelque part, devra décider. Ailleurs dans le projet de loi, on dit que les choses se feront comme ci, comme ça. Lorsque le terme «peut» est utilisé, c'est qu'il y a donc un choix à faire. Qui décide, le demandeur ou le gouvernement? Qui se prévaut de cette possibilité?

**M. Déry:** La plupart du temps, c'est le gouvernement. S'il s'agit d'une prolongation, alors il s'agira d'un accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Pays-Bas. Par exemple, on dit parfois que telle ou telle chose peut être taxée. Cela ne veut pas dire qu'il faut taxer, mais que, si la loi nationale prévoit la taxation de ce genre de revenu, alors il sera taxé.

[Texte]

**Senator Sylvain:** Is it deliberately loose?

**Mr. Déry:** Yes. In most cases it will be a government decision, according to the law at the time.

**Senator Angus:** You may have covered it in your opening remarks but my question concerns language. You have four arrangements between two countries and Canada. In one case it is a protocol, in two cases it is a convention and in another case it is an agreement. I think I know, but could you outline for the record the essential differences.

**The Chairman:** I was intending to ask that question. I know that all the lawyers would understand it, but I am not a lawyer and it is nice to know there is a difference.

**Mr. Déry:** In the context of tax treaties, there is no difference between a convention or agreement. With regard to a protocol, the only distinction is that it is usually used to clarify certain parts of the convention, or the agreement, or afterwards to amend the convention or the agreement. But legally there is no distinction of which I am aware.

**Senator Angus:** Why would we not be consistent? I have always understood that in such arrangements between nations in the area of avoiding double taxation the word "convention" is the more common term. Why are we embarking on this inconsistent path?

**Mr. Déry:** At the beginning of our negotiations we always suggest the word "convention". If you look at the countries with which we have conventions or agreements, with the exception of Germany, you will find that most of them are members of the Commonwealth. I have heard the argument from some that Her Majesty cannot conclude a convention with herself, so she has to conclude an agreement. I have also heard from my British colleagues that the argument is just the opposite, because they use "convention". Therefore, I do not know.

**The Chairman:** I have one question relating to the similar agreement we have with the United States. Given the enormous volume of business taking place between the two countries, does the Canada-U.S. agreement, convention or protocol — whatever it is called — require updating on an annual or regular basis or is it effectively done by regulation under the act?

**Mr. Déry:** It is not done by regulation under the act. It does need to be updated. There is no fixed timing. It is being reviewed. We have been negotiating with the U.S. for three years now on a new protocol. The danger of opening a treaty for one good cause is that the treaty partner will want to open other parts. The ball starts rolling and it becomes difficult to conclude the treaty, particularly with the U.S., in view of the flow of exchange between the two countries and the value of the treaty. It is very difficult. However, it is progressing. We are supposed to meet with the U.S. again at the end of May.

[Translation]

**Le sénateur Sylvain:** A-t-on fait exprès pour utiliser ce genre de terme?

**M. Déry:** Oui. Le plus souvent, il s'agira d'une décision prise par le gouvernement, selon les lois en vigueur.

**Le sénateur Angus:** Vous en avez peut-être déjà parlé dans votre déclaration liminaire, mais j'aurais une question à propos du choix des termes. Il est question ici de quatre accords passés par le Canada avec deux autres pays. L'un est qualifié de protocole, deux autres, de conventions, et le dernier, d'accord. Je pense connaître la réponse, mais pourriez-vous tout de même nous décrire la différence entre ces termes?

**Le président:** Je me proposais de poser la même question. Un avocat s'y retrouverait, j'en suis sûr, mais je ne suis pas avocat et cela ne me déplairait pas de savoir qu'il y a une différence.

**M. Déry:** Dans le contexte des conventions fiscales, il n'y a pas de différence entre le terme «convention» ou «accord». Quant au protocole, la seule distinction, c'est qu'il est habituellement utilisé pour expliciter certaines parties de la convention ou de l'accord, ou après coup, pour modifier cette convention ou cet accord. Cependant, sur le plan juridique, il n'y a pas de distinction, que je sache.

**Le sénateur Angus:** Pourquoi ne pas utiliser le même terme, alors? J'ai toujours cru comprendre que, dans de tels arrangements entre États pour éviter la double imposition, le mot «convention» est le plus courant. Pourquoi, alors, utiliser des termes différents?

**M. Déry:** Au début des négociations, nous proposons toujours le mot «convention». Si vous examinez les conventions ou accords que nous avons signés avec d'autres pays, exception faite de l'Allemagne, vous constaterez que la plupart de ces pays sont membres du Commonwealth. J'ai entendu dire par certains que Sa Majesté ne peut conclure une convention avec elle-même, de sorte qu'elle doit passer un accord. Par contre, des collègues britanniques m'ont tenu des propos diamétralement opposés, et ils utilisent le mot «convention». Donc, je n'en sais rien.

**Le président:** J'aurais une question au sujet de l'accord analogue que nous avons passé avec les États-Unis. Étant donné le volume imposant d'échanges entre les deux pays, l'accord Canada-États-Unis, qu'il s'agisse d'une convention, d'un protocole, peu importe, doit-il être mis à jour chaque année, ou périodiquement, ou le fait-on plutôt par voie de réglementation?

**M. Déry:** Cela ne se fait pas par voie de réglementation. Effectivement, il faut le mettre à jour. Cependant, il n'y a pas d'échéance fixe. Actuellement, l'accord est à l'étude. Depuis trois ans maintenant, nous négocions un nouveau protocole avec les États-Unis. Cependant, lorsqu'on cherche à renégocier un traité pour une bonne cause, on court le risque que l'autre partie veuille en renégocier d'autres parties. Cela a un effet d'entraînement, de sorte qu'il devient difficile de conclure un traité, particulièrement avec les États-Unis, étant donné le volume des échanges entre les deux pays et la valeur du traité. C'est extrêmement difficile. Cependant, les négociations progressent. Nous sommes censés nous rencontrer à nouveau, à la fin du mois de mai.



**[Text]**

**Senator Kelleher:** Mr. Chairman, since we are discussing the tax treaties with the United States, are we making any progress with respect to the problem that has arisen with death duties or succession duties in that country, where if Canadians pay in that country there is no offsetting claim here in Canada?

**Mr. Déry:** That is part of the Canadian cause to reopen the treaty with the U.S. Progress has been made in that area but it cannot be implemented until we have agreement on all the other points.

**Senator Kelleher:** Have you finalized on that point?

**Mr. Déry:** To my knowledge it is almost finalized. There are still some points to be discussed.

**Senator Kelleher:** I ask this from the point of view of personal interest. I wonder if I will be alive when we get the treaty. Do you have any timeframe in mind?

**Mr. Déry:** Unfortunately, no.

**Senator Simard:** That is a good question. If those changes are made, would they have a retroactive effect? It can represent hundreds of thousands of dollars. What would be the effective date if such agreement was finally concluded?

**Mr. Déry:** The Canadian position on that point is to have a retroactive effect as long as possible. However, this point in the discussion has not been resolved, so I cannot say if it will be retroactive or not and, if it is, for how many years.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Déry, for your tolerance in allowing us to stray way beyond the bill. It was useful for us to have your input on several other issues.

Honourable senators we have now heard the witnesses on Bill S-2. Do you want to consider the bill clause by clause, or is it acceptable to consider the bill as a whole?

Honourable senators, do you wish to report the bill back to the chamber unamended?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee continued *in camera*.

**[Traduction]**

**Le sénateur Kelleher:** Monsieur le président, puisqu'il est question de conventions fiscales avec les États-Unis, j'aimerais savoir si le dossier des droits de succession imposés dans ce pays a évolué, si, lorsque des Canadiens paient des droits de succession aux États-Unis, ils peuvent les réclamer ici, au Canada?

**M. Déry:** C'est là une des raisons pour lesquelles le Canada a demandé à renégocier certaines parties du traité avec les États-Unis. Des progrès ont été accomplis dans ce domaine, mais ils ne peuvent entrer en vigueur tant que nous n'aurons pas réussi à conclure un accord sur les autres points.

**Le sénateur Kelleher:** S'est-on mis d'accord sur ce point?

**M. Déry:** Que je sache, la question est presque entièrement réglée. Il reste encore quelques points à discuter.

**Le sénateur Kelleher:** Je vous pose la question dans un intérêt personnel. Je me demande si je serai toujours en vie lorsque nous signerons le traité. Avez-vous des échéances à nous donner?

**M. Déry:** Malheureusement, je n'en ai pas.

**Le sénateur Simard:** C'était une bonne question. Si ces changements se concrétisent, auront-ils un effet rétroactif? Cela pourrait représenter des centaines de milliers de dollars. Quelle serait la date d'entrée en vigueur de tels changements si un accord était conclu?

**M. Déry:** Le Canada aimerait que ces dispositions aient l'effet rétroactif le plus long possible. Cependant, il s'agit là d'un des points qui n'ont pas été réglés. Je ne puis donc vous dire s'il aura un effet rétroactif ou pas et, le cas échéant, sur combien d'années.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Déry, d'avoir si bien toléré que nous nous soyons éloignés du sujet. Vos réponses à plusieurs autres questions nous auront été fort utiles.

Honorables sénateurs, nous avons maintenant terminé l'audition des témoins au sujet du projet de loi S-2. Désirez-vous étudier le projet de loi article par article, ou préférez-vous l'examiner comme un tout?

Honorables sénateurs, désirez-vous renvoyer le projet de loi au Sénat sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

Le comité poursuit ses délibérations *à huis clos*.



## APPENDIX TO THIRD REPORT

## ANNEXE AU TROISIÈME RAPPORT

**STUDY OF THE  
REGULATIONS PROPOSED TO  
THE EXPORT DEVELOPMENT ACT**

Report of the  
Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

March 1994

Chairman  
The Honourable Michael Kirby

Deputy Chairman  
The Honourable John Sylvain

**L'ÉTUDE DU PROJET  
DE RÈGLEMENT DE LA LOI SUR  
L'EXPANSION DES EXPORTATIONS**

Rapport du  
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

Mars 1994

Président  
L'honorable Michael Kirby

Vice-président  
L'honorable John Sylvain

TUESDAY, March 15, 1994

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## THIRD REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, January 20, 1994, to examine the regulations proposed to the *Export Development Act* (S.C. 1993, c. 26), together with the regulatory impact statement, originally printed in the *Canada Gazette* Part I, November 6, 1993, now tables its report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

Michael KIRBY

*Chairman*

Le MARDI 15 mars 1994

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le jeudi 20 janvier 1994, à examiner le projet de règlement de la *Loi sur l'expansion des exportations* (L.C. 1993, c. 26), ainsi que le résumé de l'étude d'impact de la réglementation, paru à l'origine dans la *Gazette du Canada*, Partie I, le 6 novembre 1993, dépose maintenant son rapport.

Respectueusement soumis,

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, January 20, 1994:

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Molgat:

That when the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce is established, it be authorized to examine the regulations proposed to the *Export Development Act* (S.C. 1993, c. 26), together with the regulatory impact statement, originally printed in the *Canada Gazette* Part I, November 6, 1993; and

That the Committee report to the Senate no later than February 28, 1994.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.\*

*Greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

\*By order of the Senate dated February 24, 1994, the date of tabling the report was extended to March 28, 1994.

## ORDRE DE RENVOI

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 20 janvier 1994 :

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Molgat,

Que, lorsque le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sera établi, il soit autorisé à examiner le projet de règlement de la *Loi sur l'expansion des exportations* (L.C. 1993, c. 26), ainsi que le résumé de l'étude d'impact de la réglementation, paru à l'origine dans la *Gazette du Canada*, Partie I, le 6 novembre 1993; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 28 février 1994.\*

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

\*Par ordre du Sénat daté du 24 février 1994, la date de dépôt du rapport final a été prolongée jusqu'au 28 mars 1994.

## MEMBERSHIP

## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

W. David Angus

Guy Charbonneau

\* Joyce Fairbairn, P.C.

(or Gildas Molgat)

James F. Kelleher, P.C.

E. Leo Kolber

\* John Lynch-Staunton

(or Eric Arthur Bernston)

\* *Ex Officio Members*

Michael Arthur Meighen

Raymond J. Perrault, P.C.

Jean Maurice Simard

John B. Stewart

Terrance R. Stratton

L. Norbert Thériault

Research Staff

From the Library of Parliament, Research Branch

Gerald Goldstein

Nathalie Pothier

Paul Benoit

Clerk of the Committee

## MEMBRES DU COMITÉ

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

L'honorable Michael Kirby, *président*

L'honorable John Sylvain, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

W. David Angus

Guy Charbonneau

\* Joyce Fairbairn, c.p.

(ou Gildas Molgat)

James F. Kelleher, c.p.

E. Leo Kolber

\* John Lynch-Staunton

(ou Eric Arthur Bernston)

Michael Arthur Meighen

Raymond J. Perrault, c.p.

Jean Maurice Simard

John B. Stewart

Terrance R. Stratton

L. Norbert Thériault

\* *Membres d'office*

Personnel de recherche

De la bibliothèque du Parlement, Service de recherche

Gerald Goldstein

Nathalie Pothier

Paul Benoit

Greffier du Comité



## TABLE OF CONTENTS

## BACKGROUND

## EDC REGULATIONS

## MAJOR CHANGES TO THE EXPORT DEVELOPMENT CORPORATION ACT DURING THE 34TH PARLIAMENT

- A. Expanded EDC Powers – Clauses 1, 2 and 4

## SUMMARY OF THE PROPOSED REGULATIONS

- A. “EDC may dispose by lease of property acquired by the Corporation for the purpose of such disposal.”
- B. “EDC may acquire an equity interest in an entity.”
- C. “EDC may enter into a domestic financial transaction.”
- D. “EDC may enter into a domestic insurance transaction.”
- E. The Minister for International Trade and the Minister of Finance may give approval for a specific lease, domestic financial transaction or domestic insurance transaction. In addition, the Ministers may also approve categories of lease, domestic financial or domestic insurance transactions. (section 7)

## COMMITTEE CONSIDERATION OF THE REGULATIONS

- A. Domestic Insurance
- B. Domestic Finance
- C. Views of the Committee

## SPECIFIC RECOMMENDATIONS

1. The Committee recommends that section 7 of the regulations be eliminated.
2. The Committee recommends that the definition of a domestic financial transaction be modified to read “any arrangement entered into by the Corporation whereby the Corporation provides credit to a person with respect to an *actual or proposed* transaction that does...”

## TABLE DES MATIÈRES

## CONTEXTE

## RÈGLEMENT AFFÉRENT À LA SEE

PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LOI SUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS PENDANT LA 34<sup>e</sup> LÉGISLATURE

- A. Élargissement des pouvoirs de la SEE – Articles 1, 2 et 4

## RÉSUMÉ DE LA RÉGLEMENTATION PROPOSÉE

- A. «La Société peut céder par bail les biens qu'elle acquiert dans l'intention de la céder»
- B. «La Société peut acquérir des titres de participation dans une entité»
- C. «La Société peut effectuer des opérations de financement sur le marché national»
- D. «La Société peut effectuer des opérations d'assurance sur le marché national»
- E. Le ministre du Commerce international et le ministre des Finances peuvent donner leur agrément à l'égard d'un bail, d'une opération de financement sur le marché national ou d'une opération d'assurance sur le marché national en particulier. De plus, les ministres peuvent aussi autoriser une catégorie de baux ou d'opérations de ce genre. (article 7)

## ÉTUDE DU RÈGLEMENT PAR LE COMITÉ

- A. Opérations d'assurance sur le marché national
- B. Opérations de financement sur le marché national
- C. Opinions du Comité

## RECOMMANDATIONS

1. Le Comité recommande la suppression de l'article 7 du règlement
2. Le Comité recommande que la définition d'une opération de financement sur le marché national soit modifiée pour se lire ainsi : «toute entente conclue par la Société par laquelle elle accorde un crédit au profit d'une personne à l'égard d'une opération *effective ou proposée* qui n'est pas...»

## BACKGROUND

On 12 May 1993, the Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce met to consider Bill C-118, *An Act to Amend the Export Development Act*. At the hearings Michael Wilson, the Minister for International Trade at the time, assured the Committee that all new powers resulting from adoption of this bill would be subject to the government's regulatory framework. He further assured the Committee that the new powers in the act would not be used by the agency until such time as the regulations were in effect. Finally, the Minister indicated that he would be happy to receive the views of the Committee on the draft regulations associated with the bill before they were finalized.

On 11 June 1993, Michael Wilson wrote to Paul Labbé, President and Chief Executive Officer of the Export Development Corporation, to make clear to the EDC his understanding of how EDC would turn the principles of the new legislation into practice. Michael Wilson stated: "In order to avoid the kind of direct competition with private sector financial institutions which could lead to a questioning of EDC's mandate, these new activities should be used to complement those of the private sector wherever possible. ... It is also understood that EDC's involvement in the domestic financing area will be restricted to supporting exporters in their international business activities."

## EDC REGULATIONS

In the *Canada Gazette Part I*, 6 November 1993, the government published a proposed regulatory text and a regulatory impact statement for the exercise of certain powers arising out of the revised *Export Development Act* (Chapter 26 of the Statutes of Canada, 1993).

## MAJOR CHANGES TO THE EXPORT DEVELOPMENT CORPORATION ACT DURING THE 34th PARLIAMENT

### A. Expanded EDC Powers – Clauses 1, 2 and 4

Clause 4, dealing with the powers of EDC, is the key clause of the bill. It gives EDC the mandate to support and develop, directly and indirectly, international trade and Canada's international competitiveness. This would considerably expand EDC's former role, which was confined to facilitating international trade ("facilitate" being a less inclusive term than "support") and made no mention of Canada's overall capacity to compete internationally.

EDC is to be vested with a much wider range of powers to pursue its broader mandate. Specifically, the Corporation is empowered to do the following, in or outside Canada:

- ♦ buy and sell property (including goods);
- ♦ provide any insurance, reinsurance, indemnity or guarantee;
- ♦ provide credit or credit commitments;
- ♦ take any security interest in property;

## CONTEXTE

Le 12 mai 1993, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce s'est réuni pour étudier le projet de loi C-118, Loi modifiant la Loi sur l'expansion des exportations. Lors de l'audience, le ministre du Commerce extérieur de l'époque, Michael Wilson, a assuré le Comité que tous les nouveaux pouvoirs résultant de l'adoption du projet de loi seraient assujettis à une réglementation. Il a en outre affirmé que la Société pour l'expansion des exportations (SEE) ne se prévaudrait pas des pouvoirs nouveaux que lui confère la loi tant que le règlement afférent ne serait pas entré en vigueur. Enfin, le Ministre a dit qu'il souhaitait connaître l'opinion du Comité au sujet du projet de réglementation avant que celui-ci ne soit parachevé.

Le 11 juin 1993, Michael Wilson a écrit à Paul Labbé, président et chef de la direction de la SEE, pour lui préciser comment il voyait la Société appliquer les principes de la nouvelle loi. M. Wilson y affirmait: «Afin d'éviter que la SEE n'entre directement en concurrence avec les institutions financières du secteur privé, ce qui pourrait susciter une remise en question de son mandat, ces nouvelles activités doivent servir à compléter celles du secteur privé dans la mesure du possible. (...) Il est entendu également que, en ce qui concerne les activités de financement sur le marché national, la SEE se bornera à soutenir les activités commerciales internationales des exportateurs.»

## RÈGLEMENT AFFÉRENT À LA SEE

Dans la *Gazette du Canada Partie I* du 6 novembre 1993, le gouvernement a publié le texte d'un projet de réglementation et une analyse des effets de la réglementation pour l'exercice des nouveaux pouvoirs conférés par la *Loi sur l'expansion des exportations* révisée (chapitre 26 des Lois du Canada de 1993).

## PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LOI PENDANT LA 34<sup>e</sup> LÉGISLATURE

### A. Élargissement des pouvoirs de la SEE – Articles 1, 2 et 4

L'article 4, qui porte sur les pouvoirs de la SEE, est l'article clé du projet de loi. Il confère à la SEE la mission de soutenir et de développer, directement et indirectement, le commerce international et la position concurrentielle du Canada. Cela élargit considérablement le mandat de la SEE, lequel se bornait auparavant à «faciliter» le commerce international (ce qui n'a pas un sens aussi large que «soutenir») sans allusion aucune à la capacité globale du Canada de soutenir la concurrence au niveau international.

La SEE sera investie de pouvoirs considérablement accrus pour remplir son mandat élargi. Elle sera notamment habilitée à effectuer les opérations suivantes, au Canada ou à l'étranger :

- ♦ acheter et vendre des biens (y compris des produits);
- ♦ fournir une assurance, une réassurance, une indemnité ou une garantie;
- ♦ accorder du crédit ou des engagements de crédit;
- ♦ acquérir des droits sur des biens à titre de sûreté;

- ♦ provide consulting services for fees;
- ♦ establish subsidiary companies;
- ♦ acquire and dispose of any interest in any entity (corporate or not, private or public) by any means;
- ♦ make any investment and enter into any transaction necessary or desirable for the financial management of the EDC;
- ♦ act as agent for any person or authorize any person to act as agent for the EDC;
- ♦ take any actions the EDC deems appropriate to protect its interests; and
- ♦ do all such other things as are incidental or conducive to the exercise of the Corporation's powers and the conduct of its business.

The expansion in EDC's scope of action that these powers bring about is readily apparent from a comparison with the Corporation's previous powers, which, set out under sections 10, 24, 29, 33 and 34 of the *Export Development Act*, essentially confined EDC to the provision of insurance, issue of guarantees and extension of credit in connection with an export transaction.

Under its new powers, the EDC will continue to provide all these services, but they are no longer tied exclusively to exports. The EDC may, for example, insure not only export credits but domestic receivables as well; it may offer pre-export financing for up-front production costs incurred by exporters; and it is able to provide insurance coverage for existing as well as new foreign investments.

The Corporation is also vested with a number of entirely new powers, including the provision of advisory services respecting export activities, acquisition of ownership interest in any entity (allowing the EDC, for example, to take equity positions in international projects) and the purchase and sale of goods (which would give EDC the capacity to engage in equipment leasing, among other things).

Generally, compared to the previous legislation, which was narrow and specific in the powers it grants EDC, the new legislation is broad in scope and permissive in approach.

#### Clause 4(2):

- a) sets quantitative limits on the use of EDC's power to provide guarantees (EDC's exposure under these guarantees is limited to an amount equal to 10 times the authorized capital of the Corporation or such greater amount as might be specified in an appropriation Act);
- b) authorizes the Minister of Finance to set conditions for the use of EDC's investment powers; and
- c) allows the government to make regulations governing EDC's involvement in the proposed new areas of business activity.

- ♦ fournir des services de consultation moyennant des honoraires;
- ♦ établir des filiales;
- ♦ acquérir et aliéner, par tout moyen, des droits sur une entité (qu'il s'agisse d'une société ou non, ou d'une entité publique ou privée);
- ♦ faire des placements et effectuer les opérations utiles à sa gestion financière;
- ♦ agir à titre de mandataire d'une personne ou autoriser une personne à agir à titre de mandataire pour elle;
- ♦ prendre toute mesure qu'elle juge nécessaire pour protéger ses intérêts;
- ♦ de façon générale, prendre toutes autres mesures utiles à l'exercice de ses attributions et à ses activités.

En comparant avec ses pouvoirs antérieurs, on constate vite l'expansion du champ d'action de la Société, car son rôle, défini aux articles 10, 24, 29, 33 et 34 de la *Loi sur l'expansion des exportations*, se bornait essentiellement à offrir de l'assurance, des garanties et du crédit à l'égard d'opérations d'exportation.

En vertu des nouveaux pouvoirs qui lui sont conférés, la SEE continuera d'offrir tous ces services, mais ils ne seront plus exclusivement liés aux exportations. Par exemple, elle peut désormais assurer non seulement des crédits à l'exportation, mais aussi des créances au Canada. Elle peut financer, avant exportation, les frais de production engagés par les exportateurs, et elle peut aussi assurer des investissements étrangers, nouveaux ou déjà établis.

La SEE est par ailleurs investie de pouvoirs tout à fait nouveaux, comme celui d'offrir des services consultatifs en matière d'exportation, d'acquérir des titres de participation dans une entité (ce qui lui permet notamment d'acquérir du capital-actions dans des entreprises internationales), d'acheter et de vendre des biens (de sorte qu'elle pourra, entre autres, mener des opérations de crédit-bail).

En règle générale, les nouvelles mesures législatives confèrent à la SEE une plus grande liberté d'action et plus de pouvoirs que les dispositions antérieures, qui étaient plus restrictives et spécifiques.

#### Aux termes du paragraphe 4(2),

- a) le montant total des garanties que peut accorder la SEE est plafonné (au plus dix fois le montant de son capital autorisé ou un montant plus élevé fixé par une loi de crédits),
- b) le ministre des Finances est habilité à établir les conditions dans lesquelles la SEE peut exercer ses pouvoirs en matière de placements, et
- c) le gouvernement est autorisé à régir par règlement l'action de la SEE dans les nouvelles sphères d'activité qui lui sont ouvertes.



Clause 1 amended the previous long title of the *Export Development Act* to reflect the proposed expanded role of the EDC. Clause 2 defines some key terms to help interpret and give effect to the new power provisions in the Act.

## SUMMARY OF THE PROPOSED REGULATIONS

The impact analysis statement accompanying the proposed regulations explained that: "the Bill was purposely drafted to provide EDC with broad powers so that the Corporation would be positioned to respond to Canadian exporters' current and 'future' needs in areas where there are weaknesses in the private marketplace for export support services. ... The regulations will ensure that EDC's primary focus continues to rest with its core trade-oriented competencies."

The regulations place limited restrictions on the statutory powers granted to the EDC in four basic areas: leasing, equity investments, financing and insurance. EDC requires the approval of the Minister for International Trade and the Minister of Finance for leasing, financing and insurance activities in specified cases. Otherwise these activities are permitted. In addition, the regulations also require an approval from the Governor in Council but only where EDC acquires a certain equity interest in an entity. Finally, there is no proposal for EDC's consulting services on a fee basis, even though the Act provides for such possible regulations.

### A. "EDC may dispose by lease of property acquired by the Corporation for the purpose of such disposal."

The point of this power is to allow the Corporation the power to support international lease transactions. The exporter may have a market abroad for some large capital good but only in a lease arrangement. It may have insufficient capital to buy the good. EDC can "help" by taking an equity position in the good and then may finance or insure the transaction.

The permission of the Ministers is needed if the EDC wishes to enter into an arrangement in which: the property is not to be used outside Canada during the lease; the lease is not entered into for the purpose of extending credit; the EDC is responsible for taking care of the property during the lease; the capital cost and related charges are not to be recovered by the EDC; the total of the estimated residual value on the EDC's properties – held and for disposal – exceeds 20% of the cost of acquisition; and if the Corporation does not intend to dispose of its interest in the property during or at the end of the term of the lease.

### B. "EDC may acquire an equity interest in an entity."

The approval of the Governor in Council is required on the recommendation of the Ministers, depending on the total value of the equity interest to be acquired and on what is already held by

L'article 1 du projet de loi modifie le titre intégral précédent de la *Loi sur l'expansion des exportations*, pour refléter l'élargissement projeté du rôle de la SEE. L'article 2 contient les définitions de certaines expressions clés, pour faciliter l'interprétation du texte et donner effet aux nouvelles dispositions de la Loi.

## RÉSUMÉ DE LA RÉGLEMENTATION PROPOSÉE

Dans l'étude d'impact qui accompagne le projet de réglementation, on explique que «le projet de loi a délibérément été rédigé pour donner de larges pouvoirs à la SEE, afin qu'elle puisse répondre aux besoins actuels et «futurs» des exportateurs canadiens dans des domaines où le secteur privé accuse des lacunes en ce qui concerne les services d'appui aux exportations. (...) Les règlements visent à assurer que la SEE continue à mettre l'accent principalement sur ses compétences de fond liées au domaine des exportations».

Le règlement impose de faibles restrictions aux pouvoirs conférés par la Loi à la SEE dans quatre grands secteurs : crédit-bail, titres de participation, financement et assurance. La SEE doit obtenir l'autorisation préalable du ministre du Commerce international et du ministre des Finances pour certaines opérations de crédit-bail, de financement et d'assurance. Dans les autres cas, ces opérations sont permises. Elle doit aussi obtenir l'agrément du gouverneur en conseil, mais seulement pour l'acquisition de titres de participation dans une entité. Enfin, le projet de règlement est muet sur la prestation, par la SEE, de services de consultation en contrepartie d'honoraires, bien que la Loi prévoit une possibilité de réglementation à ce sujet.

### A «La Société peut céder par bail les biens qu'elle acquière dans l'intention de les céder»

Ce pouvoir vise à permettre à la SEE d'effectuer des opérations internationales de crédit-bail. Un exportateur peut avoir trouvé des débouchés à l'étranger pour certains biens d'équipement importants, mais seulement dans le cadre d'une opération de crédit-bail. Il se peut qu'il ne dispose pas d'un capital suffisant pour acheter le bien d'équipement en question. La SEE peut alors lui fournir une «aide» en acquérant des titres de participation dans ce bien et en finançant ou en assurant ensuite l'opération.

Dans ce genre d'opération, la SEE doit cependant obtenir au préalable l'autorisation des ministres si le bien en question n'est pas destiné à servir à l'extérieur du Canada durant la durée du bail, si le bail n'est pas conclu pour l'ouverture de crédit, si la SEE est responsable de l'entretien du bien pendant la durée du bail, si le coût en capital du bien et les frais de financement qui s'y rattachent ne seront pas recouverts par la SEE, si la valeur résiduelle estimative totale des biens de la SEE – ceux qu'elle détient et ceux qu'elle entend céder – dépasse 20 p. 100 du coût d'acquisition et si la SEE n'a pas l'intention d'aliéner ses droits sur les biens en question pendant le bail ou à son expiration.

### B. «La Société peut acquérir des titres de participation dans une entité»

L'acquisition de titres de participation est subordonnée à l'agrément du gouverneur en conseil, sur recommandation des ministres, dans les cas où la valeur totale des titres de participation

the Corporation (e.g., when total value exceeds the lesser of 25% at the time of acquisition, and \$10 million).

**C. "EDC may enter into a domestic financial transaction."**

The approval of the Minister and of the Minister of Finance are required. This is the only restriction. In the narrative preceding the draft regulations, it is stated that: In consultation with the Banks, EDC has agreed that its domestic financing activity would be restricted solely to trade-related transactions. This is not reflected in the preceding regulation, however.

**D. "EDC may enter into a domestic insurance transaction."**

Approval is required in some cases:

- (a) provision of insurance, reinsurance, indemnity or guarantee to a person whose annual export transaction business volume is less than 15% of the person's annual business volume, and less than \$5 million; and
- (b) maximum contingent liability of EDC with respect to all domestic insurance transactions totalling more than 40% of the aggregate maximum contingent liability of the Corporation; approval is also required where the transaction is an arrangement for a class of insurance defined in the *Insurance Companies Act* and also listed in these Regulations.

**E. The Minister for International Trade and the Minister of Finance may give approval for a specific lease, domestic financial transaction or domestic insurance transaction. In addition, the Ministers may also approve categories of lease, domestic financial or domestic insurance transactions. (section 7)**

## COMMITTEE CONSIDERATION OF THE REGULATIONS

On 22 December 1993, the Honourable Roy MacLaren, the Minister for International Trade, in a letter to Senator M.J.L. Kirby with copies to the President of the Treasury Board, the Minister of Finance, and the President and Chief Executive Officer Export Development Corporation, stated: Although the 60-day Gazette pre-publication period ends early January, I would not intend to proceed with a request for an Order in Council until the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has had an opportunity to conduct its review.

On 8 February 1994, the Committee met to study the regulations of the Export Development Corporation. Two basic

à acquérir et des titres que la SEE détient déjà dans l'entité en question dépasse un certain montant (à savoir le moindre des montants suivants : 25 p. 100 de tous les titres de participation dans l'entité en question à la date d'acquisition ou 10 millions de dollars).

**C. «La Société peut effectuer des opérations de financement sur le marché national»**

Il faut pour cela que la SEE obtienne l'autorisation du ministre et du ministre des Finances; c'est la seule contrainte. (Le texte qui précède le projet de réglementation dit : «En consultation avec les banques, la SEE a convenu de restreindre ses activités de financement sur le marché national aux opérations liées au commerce extérieur.» Or, la disposition réglementaire précitée ne reflète pas cette restriction.)

**D. «La Société peut effectuer des opérations d'assurance sur le marché national»**

La Société devra obtenir l'autorisation préalable des ministres dans certains cas :

- a) lorsque l'opération d'assurance, de réassurance, d'indemnisation ou de garantie est conclue avec une personne dont le chiffre d'affaires annuel à l'exportation est inférieur à 15 p. 100 du chiffre d'affaires annuel total de cette personne et à 5 millions de dollars, et
- b) lorsque la dette éventuelle maximale de la SEE à l'égard de toutes ses opérations d'assurance sur le marché national représente plus de 40 p. 100 de la dette éventuelle totale de la Société. Elle devra aussi obtenir une autorisation préalable à l'égard des ententes en matière d'assurance qui entrent dans l'une des branches d'assurance définies dans la Loi sur les sociétés d'assurance et dont la liste figure aussi dans le Règlement.

**E. Le ministre du Commerce international et le ministre des Finances peuvent donner leur agrément à l'égard d'un bail, d'une opération de financement sur le marché national ou d'une opération d'assurance sur le marché national en particulier. De plus, les ministres peuvent aussi autoriser une catégorie de baux ou d'opérations de ce genre. (article 7)**

## ÉTUDE DU RÈGLEMENT PAR LE COMITÉ

Dans une lettre datée du 22 décembre 1993, M. Roy MacLaren, le ministre du Commerce extérieur affirmait qu'il n'avait pas l'intention de soumettre une demande de décret tant que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce n'aurait pas terminé son examen du projet de réglementation, bien que la période de publication préalable de 60 jours dans la Gazette expirât au début de janvier (lettre adressée au sénateur M.J.L. Kirby, avec copie conforme au président du Conseil du Trésor, au ministre des Finances et au président et chef de la direction de la SEE).

Le 8 février 1994, le Comité s'est réuni pour étudier le règlement afférent à la Société pour l'expansion des exportations.



issues were raised at the meeting, one by the Insurance Bureau of Canada (IBC), one by the Canadian Bankers Association (CBA).

### A. Domestic Insurance

IBC argued that the enhanced and open-ended insurance powers of EDC under its new legislation and the draft regulations would create a competitive advantage for EDC over property and casualty insurers in the domestic short-term credit insurance market. There are currently two private sector insurers active in this market, Trade Indemnity (held jointly by a number of European insurers and reinsurers) and American Credit Insurance (owned by Dun and Bradstreet).

IBC suggested that EDC should be required to obtain Ministerial permission to offer insurance to persons whose annual export transaction business volume is less than 40% of that person's total annual business volume (the draft regulations say 15%) and less than \$10 million (the draft regulations say \$5 million). IBC argued that its proposed threshold levels would restrict EDC from pursuing a market already serviced by the private sector.

EDC indicated to the Committee that the IBC proposal would eliminate 80% of EDC's customer base, that 80% being composed of small and medium-sized enterprises. In addition, EDC stated that, under the proposed regulation, there would not be a large incursion into the private sector because this is not an area presently being serviced by the private sector.

Private sector witnesses, particularly for small companies, that appeared at the hearing testified that there were problems in securing private sector short-term credit insurance. EDC insurance support has been important in the ability of small firms to gain bank financing needed for export development.

One witness explained "As a young and growing company, if we were to cost into our services a major allowance for doubtful debt, we would not be competitive on international markets. If we do not consider such an allowance, we are always vulnerable to cancellation or bankruptcy situations that could very well put us on the bankruptcy list. With EDC export insurance, we can cost with a realistic risk provision that allows us to remain competitive, improve our borrowing position and create a sense of security."

Finally, representatives of the Canadian Exporters Association testified that there was an indistinct border between what is insurance on export and what is domestic. The smaller exporters clearly prefer one-stop shopping.

Witnesses from the insurance companies indicated that there is a need for both the EDC and the private sector. There are situations where the private sector may not fulfil all the needs of small exporters. This is a market that has grown in four years from \$4 million in premium income to more than \$10 million in

Deux questions de fond ont été soulevées à la réunion, l'une par le Bureau d'assurance du Canada (BAC) et l'autre par l'Association des banquiers canadiens (ABC).

### A. Opérations d'assurance sur le marché national

Le BAC a affirmé que les pouvoirs élargis et non limitatifs, conférés à la SEE par la nouvelle loi et le projet de réglementation, donneraient à cette Société un avantage concurrentiel sur les compagnies d'assurances I.A.R.D. sur le marché national de l'assurance-crédit à court terme. Actuellement, deux assureurs privés sont actifs sur ce marché, Trade Indemnity (compagnie détenue conjointement par des assureurs et des réassureurs européens) et American Credit Insurance (qui appartient à Dun and Bradstreet).

Selon le BAC, la SEE devrait être tenue d'obtenir l'autorisation préalable des ministres pour offrir de l'assurance aux personnes dont le chiffre d'affaires annuel à l'exportation représente moins de 40 p. 100 du volume d'affaires total (contre 15 p. 100 dans le projet de réglementation) et moins de 10 millions de dollars (5 millions dans le projet de réglementation). Le BAC estime que les seuils qu'il propose empêcheraient la SEE de s'immiscer sur un marché déjà desservi par les assureurs privés.

Pour sa part, la SEE a dit au Comité que la proposition du BAC risquerait de lui faire perdre 80 p. 100 de sa clientèle, ces 80 p. 100 étant composés de petites et moyennes entreprises. Elle a en outre soutenu que les activités qui lui seraient permises aux termes du projet de règlement n'empiéteraient pas beaucoup sur le marché du secteur privé, car celui-ci ne sert pas les petites entreprises actuellement.

Les représentants d'entreprises privées qui ont comparu à l'audience ont attesté qu'il n'était pas facile d'obtenir de l'assurance-crédit à court terme de source privée et que l'assurance consentie par la SEE aidait grandement les petites entreprises à se procurer le financement bancaire dont elles ont besoin pour développer leurs opérations d'exportation.

Un témoin a dit : «Notre entreprise est jeune et en plein essor, mais si nous devons répercuter dans les prix de nos services une importante provision pour créances douteuses, nous ne serions pas concurrentiels sur les marchés internationaux. D'un autre côté, si nous renonçons à une telle provision, l'annulation d'un contrat ou la faillite d'un client pourrait nous acculer nous-mêmes à la faillite. Grâce à l'assurance à l'exportation de la SEE, nous sommes en mesure de nous protéger tout en demeurant concurrentiels, d'améliorer notre capacité d'emprunt et de jouir d'une certaine sécurité».

Enfin, des représentants de l'Association des exportateurs canadiens ont affirmé que la distinction était tenue entre les opérations d'assurance reliées aux exportations et celles qui s'effectuaient sur le marché national. Les petits exportateurs préfèrent manifestement le «tout en un».

Les porte-parole des compagnies d'assurance sont d'avis qu'on a besoin à la fois des services de la SEE et de ceux du secteur privé, car dans certaines situations le secteur privé ne peut répondre aux besoins des petits exportateurs. Depuis quatre ans, nous ont-ils dit, le marché a crû et les revenus de primes sont



1993. As long as the playing field is level, private insurers have no complaint. It is their view, however, that EDC's involvement with both financing and insurance "makes it, perhaps, not such a level playing field as it may appear to some." It was not clear whether the private sector considered EDC to be offering insurance at competitive rates.

Insurance company witnesses also testified that governments in very few countries are involved in domestic credit insurance. They are involved at the export level only. (Although, Britain and New Zealand have both privatized their short-term markets in the export business.) In the United States, EXIM Bank has very little involvement with the domestic end of the business. However, it will become involved if other carriers will not do it.

## B. Domestic Finance

The Canadian Bankers Association expressed concerns over the power granted to EDC "to enter into any arrangement that has the effect of extending credit to any person or providing an undertaking to pay money to any person" (paragraph 10(1.1)(c)) since this would allow EDC to provide direct working capital loans to domestic companies. The proposed regulations simply confirm this power. With Ministerial approval, the EDC may provide loans to domestic companies that are not export-related. In fact, EDC may provide funds for a transaction which does not have a direct or even an indirect connection to business or other activities outside Canada.

The CBA recommended that the regulations be amended to limit EDC's use of its powers under paragraph 10(1.1)(c) to long-term pre-export financing and further that there be a maximum limit on the total amount that EDC may have committed and outstanding for loans under paragraph 10(1.1)(c).

With EDC capital limited and, if, as appears to be happening, EDC moves its focus from providing support in riskier markets where private sector support is sometimes unavailable to markets where needs are met by the private sector, then EDC may not be able to provide support in the riskier markets when it is needed. In addition, EDC with its built-in advantages over the private sector (borrowing at preferred rates as an agency of the government, no taxation, no profitability factors and so forth) can push the private sector out of potentially profitable markets.

Finally, the CBA also expressed concern over clause 7 of the proposed regulations which allows Ministerial approval for an undefined class of transactions. This, the Association testified, is inappropriate and should be removed since clauses of this broad generality do not appear in the regulations governing private sector financial institutions.

passés de 4 milliards à plus de 10 milliards de dollars en 1993. Les assureurs privés ne trouvent rien à redire au système tant que les règles du jeu sont justes. Ils estiment cependant que la situation pourrait ne pas être aussi juste qu'elle ne le semble, si la SEE s'engage à la fois dans l'assurance et le financement. Il n'a pas été précisé si le secteur privé trouvait concurrentiels les taux pratiqués par la SEE en matière d'assurance.

Les représentants des compagnies d'assurance ont aussi dit que rares étaient les pays où le secteur public s'occupait d'assurance-crédit sur le marché national. En général, les pouvoirs publics se boment au secteur des exportations (quoique la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande aient toutes deux privatisé leurs opérations sur les marchés à court terme dans le secteur des exportations). Aux États-Unis, la banque EXIM s'occupe très peu d'opérations intérieures, se contentant de prendre la relève quand les autres assureurs ne veulent pas s'engager dans certaines opérations.

## B. Opérations de financement sur le marché national

L'Association des banquiers canadiens s'est montrée inquiète du pouvoir donné à la SEE «de conclure une entente ayant pour effet d'ouvrir un crédit au profit d'une personne ou comportant un engagement de verser une somme d'argent à une personne» (alinéa 10(1.1)(c)), car cela permettrait à la SEE de consentir directement des prêts de fonds de roulement à des compagnies canadiennes. Le projet de réglementation ne fait que confirmer ce pouvoir. Sous réserve de l'autorisation des ministres, la SEE peut consentir des prêts à des compagnies canadiennes qui ne sont pas actives sur les marchés d'exportation. En fait, la SEE pourrait fournir des fonds pour une opération sans lien direct ni même indirect avec des activités commerciales ou autres à l'extérieur du Canada.

L'ABC recommande qu'on modifie le règlement pour limiter les pouvoirs de la SEE — en vertu de l'alinéa 10(1.1)(c) — au préfinancement à long terme des exportations et pour plafonner le montant total des sommes prêtées et engagées par la SEE en vertu du même alinéa 10(1.1)(c).

L'ABC a fait remarquer que les capitaux dont dispose la SEE ne sont pas illimités et que si la SEE, comme tout semble l'indiquer, se met à négliger les marchés qui présentent le plus de risques, ceux que le secteur privé hésite parfois à servir, pour s'orienter davantage vers les marchés où le secteur privé répond déjà aux besoins, elle risque de ne pas être en mesure de consentir de l'aide sur les marchés à risques quand le besoin s'en fait sentir. En outre, la SEE jouissant d'avantages intrinsèques par rapport aux institutions financières privées (son statut d'organisme public lui permet d'emprunter à des taux préférentiels, elle n'est pas assujettie à l'impôt, ni à des facteurs de rentabilité, etc.), elle pourrait damer le pion à celles-ci dans les créneaux potentiellement rentables.

Enfin, l'ABC a exprimé des réserves au sujet de l'article 7 du projet de réglementation, qui habilite les ministres à autoriser la SEE à effectuer des catégories d'opérations non définies. L'Association considère que c'est une disposition inacceptable et qu'il faut la supprimer, car la réglementation régit les institutions financières privées ne contient pas de dispositions de portée aussi générale.

The CBA indicated its willingness to work with the government to develop a guarantee program for medium-term export financing to foreign buyers of Canadian goods. EDC does not have the branch network necessary to service this market, but at the same time, normal bank lines may also be insufficient. The CBA has recently sent to the government a letter which proposes a program similar to that of the EXIM Bank of the United States. The latter has introduced a working capital guarantee program that allows banks to provide pre-export finance with EXIM Bank's guarantee.

Private sector witnesses, who were directly involved in export markets, argued for flexibility in EDC's powers. Canadian exporters are facing the competition of foreign-government backed banks as well as of institutions similar to EDC. Because trading technology is constantly changing EDC must be prepared to act quickly — which it cannot do if its activities are restricted. One exporter argued that "...to be effective, EDC must possess the authority and latitude necessary to rapidly structure the most creative and efficient possible solution to support Canadian exporters in the fierce competitive environment in which we operate." There should be co-operation between EDC and the banks, but the banks should share the risk and bring value-added. In fact, the exporters would like the resources available to EDC increased — particularly through the Canada account.

Situations were cited — in the case of the micro-electronics industry for example — in which domestic financing by EDC during the preproduction period is critical to export success. The banks have not been very supportive in this area. "It is our domestic performance that sets the stage and finances our export efforts."

Another exporter testified: "we are in the position even at the present moment of looking at an export contract that could not be achieved because we would not be able to handle the upfront costs or the pre-shipment costs out of our existing bank lines or the bank lines that our present bank has been prepared to provide. We could lose that order. There are a lot of companies in that sort of position." This is the situation EDC can effectively deal with.

### C. Views of the Committee

The Committee is fully cognisant of the dilemma facing policymakers with respect to the Export Development Corporation — how best to equip EDC so that it can provide effective support for Canadian exporters in the increasingly competitive global markets while at the same time ensuring that domestic financial institutions are not put at a competitive disadvantage to EDC in domestic financial markets. This is not an easy task. The more power and flexibility EDC is given, the more effective it can be. On the other hand, given its relative advantages over the regulated financial institutions, it would not be difficult for EDC to use its

L'ABC s'est dite disposée à collaborer avec le gouvernement en vue d'élaborer un programme de garanties de prêts à moyen terme à l'intention des acheteurs étrangers de biens canadiens. La SEE n'a pas le réseau de succursales nécessaire pour servir ce marché, mais les lignes de crédit bancaires normales peuvent se révéler insuffisantes. Récemment, dans une lettre adressée au gouvernement, l'ABC a proposé l'instauration d'un programme analogue à celui de la banque Exim aux États-Unis. Cette dernière a lancé un programme de garantie pour des prêts de fonds de roulement, ce qui permet aux banques de fournir des prêts préalables à l'exportation avec la garantie de la banque EXIM.

Les témoins du secteur privé qui font directement affaires sur les marchés d'exportation ont prôné la souplesse dans les pouvoirs accordés à la SEE. Ils ont signalé que les exportateurs canadiens devaient affronter la concurrence de banques soutenues par les gouvernements étrangers et d'institutions analogues à la SEE. Comme les techniques d'échanges est en constante évolution, ils estiment que la SEE doit être prête à réagir rapidement, ce qu'elle ne peut faire si ses activités sont sujettes à restrictions. Un exportateur a signalé que, pour agir efficacement, la SEE devait disposer des pouvoirs et de la latitude nécessaires pour élaborer rapidement des mécanismes innovateurs et des plus aptes à soutenir les exportateurs canadiens sur les marchés internationaux, où la concurrence est féroce. Les exportateurs sont d'avis qu'il doit y avoir collaboration entre la SEE et les banques, mais que les banques devraient partager les risques et fournir une valeur ajoutée. En fait, les exportateurs aimeraient que le gouvernement augmente les ressources allouées à la SEE.

On a cité certains cas — notamment l'industrie de la micro-électronique — où le financement par la SEE pendant la période précédant l'entrée en production joue un rôle crucial dans le succès des entreprises sur les marchés d'exportation. Or, les banques ne prêtent pas facilement dans ces situations et pourtant, comme l'a dit un témoin, «c'est grâce à nos résultats au Canada que nous pouvons financer nos exportations».

Un autre exportateur a mentionné : «... en ce moment même, nous cherchons à conclure un contrat d'exportation qui ne pourra être conclu, parce que nous ne serons pas en mesure d'assumer les coûts initiaux ou le préfinancement d'exportation à partir de nos marges bancaires actuelles ou des marges que notre banque est prête à nous consentir. Nous pourrions perdre ce marché. Beaucoup de sociétés se retrouvent dans la même situation». C'est dans ce genre de situation que la SEE peut intervenir très efficacement.

### C. Opinions du Comité

Le Comité est bien au courant du dilemme que pose aux décisionnaires la Société pour l'expansion des exportations : comment faire en sorte que la SEE soit suffisamment musclée pour soutenir efficacement les exportateurs canadiens sur des marchés mondiaux où la concurrence est de plus en plus vive, tout en évitant de lui conférer un avantage concurrentiel sur le marché national par rapport aux institutions financières privées. C'est un problème épineux. D'une part, plus on donnera de pouvoirs et de latitude à la SEE, plus son intervention pourra être efficace. D'autre part, à cause des avantages relatifs dont elle jouit par



expanded powers and flexibility to crowd the private sector out of potentially profitable markets in Canada.

The Committee is in complete accord with the views of Michael Wilson, former Minister of International Trade, presented earlier in this report:

"In order to avoid the kind of direct competition with private sector financial institutions which could lead to a questioning of EDC's mandate, these new activities should be used to complement those of the private sector wherever possible. ...It is also understood that EDC's involvement in the domestic financing area will be restricted to supporting exporters in their international business activities."

EDC is there to ensure that needs that cannot be met by the private sector, but which the government feels are worthy of support, are dealt with. It is not there to draw business away from the private sector and it does not face the same constraints that the private sector does.

The guiding principle for the regulations should be a balance between the private and the public sector that respects the intentions of the legislation.

Witnesses representing the exporting companies as well as those representing financial institutions agreed that there is a role for both EDC and domestic financial institutions in the pursuit of success in export markets. The Committee agrees. It is only through teamwork, involving exporters, domestic financial institutions and EDC, that Canada will remain competitive and prosper.

The Committee gave the financial institutions and EDC an opportunity to come to a mutually satisfactory agreement that would achieve the balance desired. It is regrettable that they were unable to do so.

The Committee recognizes that striking a balance through the establishment of quantitative restrictions on EDC activities may limit needed flexibility. On the other hand, simply requiring EDC to obtain Ministerial approval for a transaction, with no criteria for such approval specified, does not constitute an effective regulation. The Committee has addressed these concerns in its specific recommendations.

## SPECIFIC RECOMMENDATIONS

Section 7 of the proposed regulations states that "The Minister and the Minister of Finance may give approval in respect of a specific lease, domestic financial transaction or domestic insurance transaction or a class thereof." In fact, section 3 of the proposed regulations gives effectively the same authority with respect to a lease; section 5, with respect to a domestic financial transaction; and section 6, with respect to a domestic insurance transaction. What section 7 adds is the power to designate a class of transaction belonging to one of these three general classifications.

rapport aux institutions financières réglementées, la SEE pourrait facilement se servir de ses pouvoirs élargis et de sa liberté d'action pour souffler des opérations canadiennes au secteur privé dans des créneaux rentables.

Le Comité souscrit tout à fait aux vues de M. Michael Wilson, ancien ministre du Commerce extérieur, que l'on citait plus haut :

« Afin d'éviter que la SEE n'entre directement en concurrence avec les institutions financières du secteur privé, ce qui pourrait susciter une remise en question de son mandat, ces nouvelles activités doivent servir à compléter celles du secteur privé dans la mesure du possible. (...) Il est entendu également que, en ce qui concerne les activités de financement sur le marché national, la SEE se bornera à soutenir les activités commerciales internationales des exportateurs. »

La SEE existe pour répondre aux besoins que le secteur privé n'est pas en mesure de satisfaire, mais que le gouvernement juge importants. Elle n'est pas là pour s'arroger la part du marché du secteur privé et elle n'est pas assujettie aux mêmes contraintes que celui-ci.

La réglementation devrait partir du principe que la répartition des activités entre le secteur privé et le secteur public doit respecter un équilibre conforme à l'intention des législateurs.

Les représentants des compagnies exportatrices de même que ceux des institutions financières s'accordaient pour dire que la SEE et le secteur financier privé avaient chacun son rôle à jouer dans la réussite des exportations. Le Comité en convient aussi. Le Canada ne demeurera concurrentiel et prospère qu'au prix d'un travail d'équipe entre les exportateurs, les institutions financières canadiennes et la SEE.

Le Comité a essayé d'amener les institutions financières et la SEE à s'entendre pour atteindre l'équilibre souhaité, mais malheureusement sans succès.

Il a conscience qu'en imposant des restrictions quantitatives aux activités de la SEE, on risquerait d'enlever à celle-ci un peu de la latitude dont elle a besoin. Par contre, la réglementation serait vaine si l'on se contentait d'exiger que la SEE fasse approuver ses opérations par le ministre, sans en énoncer les conditions.

## RECOMMANDATIONS

Aux termes de l'article 7 du projet de réglementation, « Le ministre et le ministre des Finances peuvent donner leur agrément à l'égard d'un bail, d'une opération de financement sur le marché national ou d'une opération d'assurance sur le marché national en particulier ou à l'égard d'une catégorie de baux ou d'opérations de ce genre ». Or, l'article 3 du projet de réglementation confère les mêmes pouvoirs à l'égard d'un bail, l'article 5 à l'égard d'une opération de financement sur le marché national et l'article 6 à l'égard d'une opération d'assurance sur le marché national. Pour sa part, l'article 7 ajoute le pouvoir de désigner une



Because the EDC has stated clearly that it is not its intention to compete with domestic financial institutions in domestic financial markets and because entry by EDC into domestic financial markets is not intended to be its major focus, then a general authorization to deal with a class of such transactions is inconsistent with its mandate. In the case of domestic insurance, threshold levels of entry for EDC were established, but not for leasing or domestic financial transactions. For these two, a case-by-case approval of EDC actions is more appropriate than blanket approval.

**1. The Committee recommends that section 7 of the regulations be eliminated.**

Further modification is needed to ensure that EDC entry into domestic financial markets is explicitly examined on a case-by-case basis and in a manner consistent with the spirit of the legislation. Section 2 of the proposed regulations defines a "domestic financial transaction" as "any arrangement entered into by the Corporation whereby the Corporation provides credit to a person with respect to a transaction that does not relate, directly or indirectly, to the carrying on of business or other activities outside Canada..."

**2. The Committee recommends that the definition of a domestic financial transaction be modified to read "any arrangement entered into by the Corporation whereby the Corporation provides credit to a person with respect to an actual or proposed transaction that does..."**

**Further, the Committee recommends that the transactions be of a long-term nature.**

These modifications retain the flexibility needed for EDC to carry out its mandate but at the same time ensure that the delicate balance of competition between the Crown corporation and domestic financial institutions in domestic financial markets is maintained.

Case-by-case examination of EDC activity in domestic financial markets using specified criteria will ensure that domestic financial markets are in fact unable to satisfy particular needs and, at the same time, will also ensure that specific responsibility is taken before EDC enters into a domestic financial transaction. The requirement of case-by-case approval will add little to administrative requirements if EDC entry into domestic financial markets will only be in response to special needs, as was indicated at the hearings — in other words, that such entry will be in exceptional cases.

The Committee has made no specific recommendations with respect to section 6 of the proposed regulations dealing with insurance. The Committee did not feel that a case had been made that domestic insurance companies completely served the needs of small companies. Accordingly, the Committee supports the

catégorie d'opérations appartenant à l'une de ces trois grandes catégories d'opérations.

Comme la SEE a affirmé sans équivoque son intention de ne pas concurrencer les institutions financières canadiennes sur les marchés financiers nationaux et que son grand objectif n'est pas de s'établir sur les marchés financiers nationaux, il ne serait pas conforme à son mandat qu'on lui donne une autorisation générale pour toute une catégorie d'opérations de ce genre. En ce qui concerne les opérations d'assurance sur le marché national, on a fixé des seuils d'accès à la SEE, mais il n'en est pas de même pour les opérations de financement et les opérations de crédit-bail, où l'approbation cas par cas des opérations de la SEE convient mieux qu'une autorisation générale.

**1. Le Comité recommande la suppression de l'article 7 du règlement**

Il faut en outre apporter une autre modification au règlement pour veiller à ce que l'entrée de la SEE sur les marchés financiers nationaux soit examinée spécifiquement, cas par cas, en conformité avec l'esprit de la loi. Aux termes de l'article 2 du règlement proposé, une «opération de financement sur le marché national» est définie ainsi : «toute entente conclue par la Société par laquelle elle accorde un crédit au profit d'une personne à l'égard d'une opération qui n'est pas liée, directement ou indirectement, à l'exploitation d'une entreprise ou à l'exercice d'autres activités à l'étranger.»

**2. Le Comité recommande que la définition d'une opération de financement sur le marché national soit modifiée pour se lire ainsi : «toute entente conclue par la Société par laquelle elle accorde un crédit au profit d'une personne à l'égard d'une opération effective ou proposée qui n'est pas...».**

**De plus, le Comité recommande qu'il s'agisse d'une opération à long terme.**

Ces modifications permettraient de conserver à la SEE la latitude dont elle a besoin pour remplir son mandat, mais elles préserveraient aussi l'équilibre délicat de la concurrence entre la Société et les institutions financières canadiennes sur les marchés nationaux.

L'approbation au cas par cas des opérations de la SEE sur ces marchés, en fonction des critères établis, permettrait de s'assurer que les institutions financières canadiennes ne sont effectivement pas en mesure de répondre aux besoins particuliers en cause et que l'on pèse le pour et le contre avant d'autoriser la SEE à effectuer une opération de financement sur le marché national. L'autorisation des opérations au cas par cas alourdirait peu le fardeau administratif si l'activité de la SEE sur les marchés financiers nationaux se bornait à répondre aux besoins spéciaux, comme on l'a indiqué durant les audiences — autrement dit, s'il s'agissait de cas exceptionnels.

Le Comité n'a pas de recommandations à faire au sujet de l'article 6 du projet de réglementation, lequel porte sur les opérations d'assurance. Il estime qu'il n'a pas été démontré que les compagnies d'assurance canadiennes répondaient entièrement aux besoins des petites entreprises. En conséquence, le Comité

regulations with respect to insurance. However, the Committee does express the hope that the insurance industry and the EDC can work out a process for reviewing the impact of the regulations on the private sector industry.

The Committee intends to revisit these issues in one year to examine the effects of the new mandate on EDC and the private sector. At that time, a need for some changes in the regulations may be indicated.

souscrit aux dispositions du règlement relatives aux opérations d'assurance. Il exprime toutefois l'espoir que l'industrie de l'assurance et la SEE puisse en arriver à trouver un processus qui permettra d'examiner les répercussions des règlements sur l'industrie privée.

Le Comité a l'intention de réexaminer la question dans un an pour faire le bilan des effets du nouveau mandat de la SEE sur l'activité de cette société et sur le secteur privé. Il sera peut-être opportun alors d'envisager des modifications à la réglementation.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

*From the Department of Finance:*

Jean-Marc Déry, Chief, Tax Treaties.

*Du ministère des Finances:*

Jean-Marc Déry, chef, Conventions fiscales, direction de la  
Politique de l'impôt.



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

Wednesday, March 23, 1994

Issue No. 3

**First Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago.

---

**First and only Proceedings on:**

Bill C-5, An Act to amend the Customs Tariff

---

**INCLUDING:**

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Report on Bill C-5)

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Le mercredi 23 mars 1994

Fascicule n° 3

**Premier fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans.

---

**Premier et dernier fascicule concernant:**

Le projet de loi C-5,  
Loi modifiant le Tarif des Douanes

---

**Y COMPRIS:**

LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport sur le Projet de loi C-5)

---

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

|                             |                |
|-----------------------------|----------------|
| Angus                       | Meighen        |
| Charbonneau                 | Perrault, P.C. |
| * Fairbairn, P.C.           | Simard         |
| (or Molgat)                 | Stewart        |
| Kelleher, P.C.              | Stratton       |
| Kolber                      | Thériault      |
| * Lynch-Staunton            |                |
| (or Berntson)               |                |
| * <i>Ex Officio Members</i> |                |
| (Quorum 4)                  |                |

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

|                           |                |
|---------------------------|----------------|
| Angus                     | Meighen        |
| Charbonneau               | Perrault, c.p. |
| * Fairbairn, c.p.         | Simard         |
| (ou Molgat)               | Stewart        |
| Kelleher, c.p.            | Stratton       |
| Kolber                    | Thériault      |
| * Lynch-Staunton          |                |
| (ou Berntson)             |                |
| * <i>Membres d'office</i> |                |
| (Quorum 4)                |                |



## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, February 24, 1994:

The Honourable Senator Sylvain moved, seconded by the Honourable Senator Lynch-Staunton:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago; and

That the Committee present its final report no later than December 22, 1994.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

## ORDRES DE RENVOI

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 24 février 1994:

L'honorable sénateur Sylvain propose, appuyé par l'honorable sénateur Lynch-Staunton,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, pour rapport, l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 22 décembre 1994.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, March 17, 1994:

Second reading of Bill C-5, An Act to amend the Customs Tariff.

The Honourable Senator Thériault moved, seconded by the Honourable Senator Haidasz, P.C., that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Thériault moved, seconded by the Honourable Senator Haidasz, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 17 mars 1994:

Deuxième lecture du Projet de loi C-5, Loi modifiant le Tarif des douanes.

L'honorable sénateur Thériault propose, appuyé par l'honorable sénateur Haidasz, c.p., que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Thériault propose, appuyé par l'honorable sénateur Haidasz, c.p., que le projet de loi soit déposé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 23, 1994

(3)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:15 p.m. in room 250, East Block, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, Meighen, Molgat, Simard, Stewart, Stratton, Sylvain and Thériault. (10)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Austin, P.C., Bolduc, Cohen, Eyton, Ghitter, Grafstein, Gustafson, Kinsella, LeBreton, Roberge, Stanbury and Tkachuk. (12)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Bank of Canada:*

Gordon G. Thiessen, Governor;  
Bernard Bonin, Deputy Governor;  
Charles Freedman, Deputy Governor.

*From the Department of Finance:*

Patricia M. Close, Director Tariffs Division;  
Ian Currie, Policy Advisor, Tariffs Division.

*From the Department of Justice:*

Al Meghji, Counsel, Tax Litigation Section.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee examined the present state of the financial system in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago.

Mr. Thiessen made an opening statement and along with his associates, Messrs. Bonin and Freedman, answered questions.

At 5:15 p.m., pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 17, 1994, the Committee considered Bill C-5, *An Act to amend the Customs Tariff*.

Ms. Close made a brief statement and with Mr. Currie answered questions.

*It was agreed, — THAT* Bill C-5 be adopted and be reported without amendment to the Senate.

At 5:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 23 mars 1994

(3)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 15 h 15, dans la salle 250 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kelleher (C.P.), Kirby, Meighen, Molgat, Simard, Stewart, Stratton, Sylvain et Thériault. (10)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Austin (C.P.), Bolduc, Cohen, Eyton, Ghitter, Grafstein, Gustafson, Kinsella, LeBreton, Roberge, Stanbury et Tkachuk. (12)

*Aussi présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De la Banque du Canada:*

Gordon G. Thiessen, gouverneur;  
Bernard Bonin, sous-gouverneur;  
Charles Freedman, sous-gouverneur.

*Du ministère des Finances:*

Patricia M. Close, directeur, division des tarifs;  
Ian Currie, conseiller en politique, division des tarifs.

*Du ministère de la Justice:*

Al Meghji, conseiller juridique, section du contentieux des affaires fiscales.

Conformément à son ordre de renvoi, adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le Comité entreprend l'examen de l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans.

M. Thiessen fait une déclaration liminaire et, avec ses associés, MM. Bonin et Freedman, répond aux questions.

À 17 h 15, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 17 mars 1994, le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-5, *Loi modifiant le Tarif des douanes*.

Mme Close fait une déclaration liminaire et, avec M. Currie, répond aux questions.

*Il est convenu, — QUE* le projet de loi C-5 soit adopté et qu'il en soit fait rapport au Sénat sans amendement.

À 17 h 50, le Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## ATTESTÉ:

Greffier du Comité

Paul Benoit

Clerk of the Committee

**REPORT OF THE COMMITTEE**

THURSDAY, March 24, 1994

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

**FOURTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-5, an Act to amend the Customs Tariff, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Thursday, March 17, 1994, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président***MICHAEL KIRBY***Chairman***RAPPORT DU COMITÉ**

Le JEUDI 24 mars 1994

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

**QUATRIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-5, Loi modifiant le Tarif des Douanes, a étudié ledit projet de loi conformément à son ordre de renvoi du jeudi le 17 mars 1994, et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 23, 1994

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-5, to amend the Customs Tariff, met this day at 3:15 p.m. to give consideration to the bill; and to commence its study on the examination of the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, Bill C-5 has been referred to the committee. However, before dealing with the legislation we will commence our study, pursuant to an order of reference dated February 24, 1994, which gave the committee the power to examine in broad issues the general state of Canadian economy with a particular focus on our financial system.

As all of you know and can tell by the number of people who are here, we are pleased to have as our first witness today the new Governor of the Bank of Canada, Mr. Gordon Thiessen. The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has had a history of having senior bank officials appear before the committee from time to time, but this is the first appearance by Mr. Thiessen since he was appointed to his position February 1. His appointment received considerable acclaim nationally and internationally. On behalf of the committee, we are delighted that you accepted this particular appointment. We look forward to hearing your remarks.

I hope also that this will become an annual event in which the governor will appear to talk about macroeconomic policy following a budget. As we have seen from the press today, issues that the Bank of Canada deals with are certainly major public and political issues, and increasingly of interest to all Canadians.

Before turning the floor over to you for some opening remarks followed by questions from the senators, many of us who have run election campaigns have been involved at various times in doing what we call advance work in order to drum up attention for an event which is to follow in the next day or so. I do not think any of us have been as successful at undertaking advance work for an appearance as you were yesterday. We admire your talents in that regard. We now look forward to hearing from you as Governor of the Bank of Canada.

I will make one other observation, senators. The steering committee agreed that the Governor's appearance would end at 5 p.m. I will try to give roughly equal time to both sides. Therefore, that will limit an individual questioner to five or six minutes.

**Mr. Gordon G. Thiessen, Governor, Bank of Canada:** I am pleased to be here. I should point out that central bankers prefer not to have quite as much drama as that. Borrowing is better from the central bank's point of view.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 23 mars 1994

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyé le projet de loi C-5, Loi modifiant le Tarif des Douanes, se réunit aujourd'hui à 15 h 15 pour étudier le projet de loi, et pour entreprendre l'examen de la situation du système financier au Canada.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, le projet de loi C-5 a été renvoyé au comité. Toutefois, avant de l'aborder, nous allons entamer l'examen prévu dans un ordre de renvoi du 24 février 1994, qui conférerait au comité le pouvoir d'examiner la situation générale de l'économie canadienne et plus particulièrement de notre système financier.

Comme vous le savez tous, et le nombre de personnes qui sont ici en atteste, nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui, comme premier témoin, le nouveau gouverneur de la Banque du Canada, M. Gordon Thiessen. Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a fait régulièrement comparaître des hauts dirigeants du secteur bancaire, mais c'est la première fois que M. Thiessen vient nous voir depuis qu'il a été nommé à son poste, le 1<sup>er</sup> février. Sa nomination a été applaudie sur la scène tant nationale qu'internationale. Au nom du comité, je tiens à vous dire que nous nous réjouissons que vous ayez accepté cette nomination. Nous avons hâte de vous entendre.

J'espère également que, chaque année, le gouverneur prendra l'habitude de venir nous parler de la politique macroéconomique, à la suite d'un budget. Comme nous avons pu le voir dans les journaux d'aujourd'hui, les questions auxquelles s'intéresse la Banque du Canada sont des questions publiques et politiques très importantes qui intéressent de plus en plus tous les Canadiens.

Avant de vous céder la parole pour une déclaration liminaire qui sera suivie des questions des sénateurs, je dois dire que, ceux d'entre nous qui avons fait des campagnes électorales avions l'habitude de préparer le terrain afin de mobiliser l'attention sur nous le lendemain. Je ne pense pas que nous ayons aussi bien réussi dans cette tâche que vous l'avez fait vous-même hier. Nous admirons votre talent sur ce plan. Nous allons maintenant entendre ce que vous avez à dire en tant que gouverneur de la Banque du Canada.

Je ferai une dernière remarque, sénateurs. Le Comité directeur a convenu que la comparution du gouverneur prendrait fin à 17 heures. Je vais essayer d'accorder à peu près le même temps de parole aux deux côtés. Par conséquent, chacun de nous n'aura que cinq ou six minutes pour poser des questions.

**M. Gordon G. Thiessen, gouverneur, Banque du Canada:** Je me réjouis d'être parmi vous. Je signale que les gouverneurs des banques centrales préfèrent se passer de ce genre de publicité. C'est préférable pour les emprunts.

## [Texte]

Let me introduce my colleagues to you. First, I have with me two Deputy Governors from the Bank of Canada, Bernard Bonin and Charles Freedman.

I welcome this opportunity to meet with you to discuss macroeconomic policy. I should like to start by reviewing the objective of monetary policy and our inflation control targets. I will also talk briefly about the bank's views on current economic development prospects for the Canadian economy.

The objective to which monetary policy will continue to be directed over time is to achieve and maintain price stability. This objective was reaffirmed in the joint statement issued by the government and the Bank of Canada at the time of my appointment in December, a statement to which I attach great importance. I should like to quote from that statement:

High levels of economic growth and employment on a sustained basis are the primary objectives of monetary and fiscal policies. The best contribution that monetary policy can make to these objectives is to preserve confidence in the value of money by achieving and maintaining price stability.

Vous vous rappelez sans doute qu'en 1991 le gouvernement et la Banque ont défini une trajectoire pour la réduction du taux d'inflation. En se reportant à cette trajectoire, la déclaration de décembre annonce le maintien de la fourchette cible de 1 à 3 p. 100 (qui avait été fixée pour la fin de 1995) pendant trois années additionnelles, soit jusqu'à la fin de 1998. D'ici 1998, une décision sera prise quant au taux de variation de l'indice des prix à la consommation qui serait compatible avec la stabilité des prix. Comme en 1991, les cibles sont exprimées en fourchettes d'évolution plutôt qu'en un taux donné, car il est impossible de viser la précision en matière d'inflation.

I would like now to spend a moment on the way in which the bank will react to movements in the CPI. How we react will depend on whether or not a change in the measured inflation is associated with a shift in the momentum, or underlying trend of inflation.

If momentum develops, which is likely to result in a trend rate of inflation outside our target bands, the Bank of Canada will take timely action. For example, suppose that strong spending pressures were accumulating and were likely to push inflation through the top of our target band. Because it takes time for monetary policy to have its effects, the bank would have to take actions to contain the pressures before inflation had gone through the top of the band. Similarly, the bank would respond if it appeared that momentum were developing to push the underlying rate of inflation through the bottom of the band.

Il est vrai toutefois que les fluctuations de l'indice des prix à la consommation ne reflètent pas toujours un changement de la tendance sous-jacente de l'inflation. Par exemple, des modifica-

## [Translation]

Permettez-moi de vous présenter mes collègues. Je suis accompagné de deux sous-gouverneurs de la Banque du Canada, Bernard Bonin et Charles Freedman.

Je suis très heureux de l'occasion qui m'est donnée de discuter avec vous aujourd'hui de politique macroéconomique. Je commencerai par un survol de l'objectif de la politique monétaire et de nos cibles de maîtrise de l'inflation. Ensuite, je vais exposer brièvement le point de vue de la Banque du Canada au sujet de la situation économique actuelle et de l'évolution de l'économie canadienne.

La politique monétaire continuera d'avoir pour objectif, au fil du temps, la réalisation de la stabilité des prix et de son maintien. Cet objectif a été réaffirmé dans la déclaration, qui a beaucoup d'importance à mes yeux, émise conjointement par le gouvernement et la Banque du Canada au moment de ma nomination en décembre. Je cite:

Les politiques monétaire et budgétaire ont pour objet premier d'assurer une croissance forte et durable de l'économie et un niveau élevé d'emploi. Le meilleur apport que puisse faire la politique monétaire à cet objectif est de préserver la confiance dans la valeur de la monnaie en réalisant et en maintenant la stabilité des prix.

No doubt you recall that in 1991 the government and the Bank defined a trajectory for reducing the rate of inflation. The December statement referred to this trajectory and announced that the target band of between 1 and 3 per cent — which had been set until the end of 1995 — would be maintained for a further three years, that is, until the end of 1998. Between now and 1998, a decision will be made about what variation in the consumer price index (CPI) will be compatible with price stability. As in 1991, targets are expressed in target bands rather than specific rates, since precision in predicting inflation is impossible.

Permettez-moi maintenant d'aborder la façon dont la Banque du Canada réagit aux fluctuations de l'IPC. Son approche diffère selon que la variation de l'inflation mesurée est liée ou non à une modification du mouvement, c'est-à-dire de la tendance sous-jacente de l'inflation.

Si la trajectoire qui se dessine laisse présager que le taux fondamental de l'inflation va sortir de la fourchette cible, la banque prendra rapidement les mesures appropriées. Ainsi, supposons que l'accumulation de fortes pressions de la dépense menace de faire passer le taux d'inflation au-dessus de la limite supérieure de la fourchette cible. Comme les mesures de politique monétaire prennent un certain temps avant de faire sentir leurs effets, la Banque du Canada devra, pour contenir ces pressions, agir avant que le taux d'inflation ne dépasse effectivement la limite supérieure de la fourchette. De même, la banque va intervenir si l'inflation semble évoluer de telle sorte que son taux fondamental tombera en deçà de la limite inférieure de la fourchette.

It is true, however, that fluctuations in the CPI do not always mean a change in the underlying trend of inflation. For example, changes in indirect taxes can make the CPI rise or fall without



## [Text]

tions des impôts indirects peuvent faire monter ou baisser l'indice des prix à la consommation sans nécessairement entraîner d'autres réactions des coûts et des prix. En d'autres termes, des changements dans les impôts indirects peuvent avoir des effets de première vague sur le niveau des prix, sans pour autant avoir une incidence permanente sur l'évolution de l'inflation. Tant que de tels changements ne se traduisent pas par une modification du mouvement fondamental de l'inflation, la Banque du Canada n'a pas à intervenir, dans un sens ou dans l'autre.

In line with this approach, let me be explicit about the bank's response to the recent reductions in tobacco taxes. These taxes caused a decline in the level of the consumer price index in February and will lead to a rate of change in the CPI — current month compared to the same month a year ago — that will be low for some months to come. But this change in the CPI will not be a good indicator of the underlying rate of inflation. A year from now the effects of the tax cuts will drop out of the measured rate of change in the CPI. The cuts will not have a more lasting impact on the CPI unless they change expectations of inflation in the future and result in second round changes in prices and costs. Only if the tax cuts have such effects will the bank need to take offsetting monetary policy actions. In assessing what is happening to the underlying rate of inflation, the bank will monitor closely changes in the consumer price index, excluding the volatile food and energy components and the estimated effect of indirect taxes.

Il a été décidé en février 1991, au moment de l'entrée en vigueur du programme de réduction de l'inflation, de tolérer les effets de première vague qu'une modification des impôts a sur le niveau des prix mais non les effets durables que celle-ci peut avoir sur l'inflation; cette décision a été maintenue dans l'entente de décembre 1993.

The recovery from the 1990-91 recession has been slower than typical of past recoveries and a number of factors have been limiting demand and growth. We are still dealing with some of the after-effects of the inflationary distortions that developed during the boom of the 1980s. As well, commodity prices have been low and external markets have for the most part been weak. In addition, increasing international competition and changes in technology have led to widespread industrial restructuring in Canada to improve productivity and to lower costs. This has meant that employment has not kept pace with production. The resulting uncertainty about employment prospects has dampened consumer confidence and restrained household spending.

Happily, more recently our economic situation has become more favourable. The economic expansion in the United States has developed a good head of steam and more fundamentally, the industrial restructuring has been successful in raising productivity

## [Traduction]

necessarily changing costs and prices. In other words, changes in indirect taxes can have initial effects on price levels without having a permanent impact on the trend of inflation. As long as such changes do not result in a change in the basic trend of inflation, the Bank of Canada need not intervene in either direction.

Je précise que la réaction de la banque aux récentes fluctuations des taxes perçues sur le tabac sera conforme à l'approche que je viens d'exposer. Par suite de ces réductions, l'IPC a reculé en février et, pour les prochains mois par rapport au même mois de l'an dernier, son taux de variation sera très faible. Mais cette baisse de l'IPC ne constitue pas un bon indicateur du taux fondamental d'inflation. Dans un an, les effets de ces réductions de taxe vont disparaître du calcul du taux de variation de l'IPC. Les réductions en question n'auront pas d'incidence durable sur l'IPC à moins qu'elles ne modifient les anticipations relatives à l'évolution de l'inflation et qu'elles n'aient des effets de seconde vague sur les prix et les coûts. Ce n'est que si cette dernière hypothèse se matérialise que la banque va prendre des mesures de politique monétaire pour corriger la situation. Lorsqu'elle évalue la tendance fondamentale de l'inflation, la banque surveille de près les variations de l'IPC hors ces composantes volatiles que sont l'alimentation et l'énergie et hors l'incidence estimative des impôts directs.

In February 1991, when the inflation reduction program came into effect, it was decided that the initial effects of a tax change on price levels would be tolerated, but not its permanent effects on inflation; this decision was maintained in the December 1993 agreement.

I would now like to speak to you about the recent changes in the economic situation. La reprise qui a suivi la récession de 1990-1991 a été plus lente que les reprises précédentes, un certain nombre de facteurs ayant limité la demande et la croissance. Nous subissons encore certains effets des distorsions inflationnistes qui sont apparues à la fin des années 80, période de forte croissance. Qui plus est, les prix des produits de base ont été bas, et les marchés étrangers, anémiques pour la plupart. Par ailleurs, l'intensification de la concurrence sur la scène internationale et le progrès technologique ont poussé le secteur industriel canadien à procéder à une importante restructuration en vue d'améliorer sa productivité et de réduire ses coûts. Cela a eu pour effet que l'emploi n'a pas crû à la même cadence que la production. L'incertitude entourant les perspectives d'emploi qui a découlé de ce processus a ébranlé la confiance des consommateurs et restreint les dépenses des ménages.

La conjoncture économique au pays est devenue plus encourageante ces derniers temps. L'expansion économique aux États-Unis semble bien enclenchée. Mais, plus significatif encore, la restructuration opérée dans le secteur industriel se traduit



## [Texte]

and our performance in controlling cost and price inflation has greatly improved.

Le taux de croissance sur douze mois de l'IPC hors alimentation et énergie et ajusté pour tenir compte des modifications des impôts indirects s'établissait à 1,9 p. 100 en février. L'évolution conjoncturelle donne à penser que le taux fondamental d'inflation va demeurer dans la partie inférieure de la fourchette cible au cours des prochains mois. Fait à signaler, le ralentissement de l'inflation s'est accompagné d'une atténuation des anticipations d'inflation.

We are already seeing the benefits of lower inflation and inflation expectations. Interest rates, despite the backup recently, are near their lowest levels in many years. For households, the decline in interest rates has greatly eased the burden of servicing what is still a large debt load. Lower interest rates have also made housing more affordable than it has been for many years.

The decline in interest rates has also facilitated investment in machinery and equipment by businesses as part of that ongoing process of restructuring to improve productivity and competitiveness. Moreover, with low inflation, firms have been keeping their costs under firmer control. In fact, with recent productivity increases, unit labour costs of production have actually fallen. This good cost performance has helped Canadian firms to take advantage of the depreciation of the Canadian dollar to improve their ability to compete both at home and abroad. One result has been our strong export performance.

L'évolution favorable affichée récemment au chapitre de l'inflation, des taux d'intérêt, de la maîtrise des coûts, de la productivité et de la compétitivité à l'échelle internationale ne s'est pas encore traduite par une croissance aussi forte de l'activité et de l'emploi que nous l'aurions souhaité. Cependant, il y a lieu de croire que les conditions d'une expansion économique durable sont maintenant réunies.

In conclusion, I would like to say a word about recent events in financial markets. International financial markets have been volatile and interest rates have risen, particularly for longer maturities. As a result of these external pressures and some uncertainties about future developments in Canada, markets here have also undergone some sharp changes. Since early February, the Canadian dollar has declined while both money market interest rates and yields in the bond markets have risen. As in similar circumstances in the past, the Bank of Canada's actions have been directed to helping markets find trading ranges where borrowers and lenders feel there is good value in Canadian financial assets. However, it is also important to focus on the fundamental economic situation for that is what will determine the value of these assets over longer periods. As I have already said, these fundamentals are good: Low inflation, a monetary policy committed to price stability and an economy with rising productivity and improving competitiveness. These should

## [Translation]

effectivement par des gains de productivité, et les résultats de nos efforts visant la maîtrise de la hausse des coûts et des prix se sont grandement améliorés.

Over 12 months, and adjusted to take changes in indirect taxes into account, the rate of increase of the CPI excluding food and energy was 1.9 per cent in February. The changes in the economic situation suggest that the basic rate of inflation will remain in the lower part of the target band in upcoming months. It should be noted that the lower rate of inflation has been accompanied by lower expectations of inflation.

Les bienfaits de la baisse du taux d'inflation et du recul des attentes d'inflation se font déjà sentir. Malgré la remontée observée tout récemment, les taux d'intérêt se situent près de leur niveau le plus bas depuis de nombreuses années. Le repli des taux d'intérêt a grandement allégé le service de la dette des ménages, laquelle demeure toutefois élevée. Il a également rendu le logement beaucoup plus abordable qu'il ne l'avait été depuis longtemps.

La baisse des taux d'intérêt a également réduit le coût des investissements en machines et matériel que les entreprises ont effectués dans le cadre des programmes de restructuration visant à améliorer leur productivité et leur compétitivité. En outre, l'inflation étant faible, les entreprises sont mieux parvenues à maîtriser leurs coûts. De fait, compte tenu de l'amélioration récente de la productivité, les coûts unitaires de main-d'œuvre ont effectivement baissé. Cette bonne tenue des coûts a permis aux entreprises canadiennes de tirer parti de la dépréciation du dollar canadien pour améliorer leur position concurrentielle tant ici qu'à l'étranger. L'essor des exportations en est un résultat tangible.

The recent favourable changes in inflation, interest rates, cost control, productivity and international competitiveness have not yet resulted in activity and employment growth that is as strong as we would have wished. However, we may assume that the conditions for sustainable economic expansion have now been brought together.

J'aimerais, en guise de conclusion, commenter rapidement l'évolution récente des marchés financiers. La volatilité a gagné les marchés financiers internationaux, et les taux d'intérêt, particulièrement les taux à long terme, ont augmenté. Conjuguées aux incertitudes entourant l'évolution économique au Canada, ces pressions ont donné lieu à des mouvements prononcés sur les marchés intérieurs. Le dollar canadien est à la baisse depuis le début de février, alors que les taux d'intérêt pratiqués sur le marché monétaire et les taux de rendement sur le marché obligataire sont en hausse. Comme par le passé dans un tel contexte, la Banque du Canada s'est employée à aider les marchés à trouver de nouvelles fourchettes de variation susceptibles de maintenir l'attrait des actifs financiers canadiens aux yeux des prêteurs et des emprunteurs. Je crois toutefois qu'il est important de se concentrer sur la situation économique fondamentale, puisque c'est elle qui déterminera la valeur de ces actifs sur une longue période. Comme je l'ai déjà dit, les facteurs économiques

[Text]

provide a firm base of support for investor confidence into the future.

**The Chairman:** Thank you, Governor.

Before opening the floor to questions from senators, may I say to the people in the audience that, because this room is not normally equipped for this number of people, there are a limited number of simultaneous translation facilities for people in the audience. All of the chairs on the outside of the room have simultaneous translation facilities if you require them.

The first four questioners will be Senators Sylvain, Austin, Kelleher and Stanbury. Pursuant to an agreement among members of the steering committee, we will take no more than five or six minutes per questioner.

**Senator Sylvain:** Welcome, Governor. Thank you for coming to our luxurious Senate surroundings.

**Mr. Thiessen:** It was a little hard to find.

**Senator Sylvain:** It is normally called the rabbit warren.

I appreciated every word you said. You made a clear presentation on many of the very important points which we face. My question actually has to do with something I found in your annual report on page 39.

I will paraphrase it. It has to do with the fact that the debt has gone up four times in the last decade; that the foreign holdings have gone up eight times; and that 29 per cent of the debt is now held by foreign markets.

My question is a little long because I do not know how to shorten it. It is a multi-part question. I am wondering about the fact that foreign markets are so interested and are holding such a large proportion of our debt. Is it because they have such unbounded confidence in Canada, or is it because we pay very high rates to overcome the lack of confidence?

It would be important also to hear how we compare to other G-7 countries, to limit it to the more industrialized countries, as far as percentage of foreign holdings of their particular debts.

I would also like you to tell us, if foreign markets were to lose confidence in Canada at some point, perhaps because of some political activity in the country, how then could we finance ourselves? Would we have sufficient pools of capital within Canada to replace the foreign holdings?

Also please tell us, how high would our debt have to be — measured either against GNP or per capita, whichever way you like — to cause foreign markets to lose confidence in us?

In the event that a loss of confidence did occur and we could not finance our debt, is the only alternative then to turn this country over to the tender mercies of the IMF?

[Traduction]

fondamentaux, soit un bas niveau d'inflation, une politique monétaire axée sur la stabilité des prix, une économie où la productivité s'accroît et la compétitivité s'améliore, sont positifs. Ils devraient étayer solidement, maintenant et dans l'avenir, la confiance des investisseurs.

**Le président:** Merci, gouverneur.

Avant que nous ne passions aux questions, je voudrais indiquer à l'auditoire que la salle n'étant pas aménagée pour autant de personnes, il n'y a qu'un nombre limité d'écouteurs pour l'interprétation simultanée. Si vous en avez besoin, tous les fauteuils qui sont à l'extérieur de la salle en sont équipés.

Les quatre premiers sénateurs qui poseront des questions seront les sénateurs Sylvain, Austin, Kelleher et Stanbury. Tel qu'entendu au Comité directeur, chacun n'aura droit qu'à cinq ou six minutes.

**Le sénateur Sylvain:** Bonjour, gouverneur. Merci d'être venu visiter l'intérieur luxueux du Sénat.

**M. Thiessen:** C'était un peu difficile à trouver.

**Le sénateur Sylvain:** C'est ce que nous appelons le «terrier de lapins».

J'ai apprécié chacune de vos paroles. Vous avez exposé clairement la plupart des aspects de la situation actuelle. Ma question porte, en fait, sur une chose que j'ai relevée à la page 39 de votre rapport annuel.

En deux mots, vous dites que la dette a quadruplé depuis dix ans; que l'investissement étranger est huit fois plus élevé et que 29 p. 100 de notre dette sont actuellement détenus par des étrangers.

Ma question est un peu longue, mais je ne sais pas comment l'abréger. Elle comporte plusieurs volets. Je m'interroge quant aux raisons pour lesquelles les marchés étrangers détiennent une si forte proportion de notre dette. Est-ce parce qu'ils ont une confiance inébranlable dans le Canada ou parce que nous payons des taux d'intérêt très élevés pour compenser leur manque de confiance?

D'autre part, j'aimerais beaucoup savoir comment nous nous comparons par rapport aux autres pays du G-7, pour nous limiter aux pays les plus industrialisés, en ce qui concerne le pourcentage de la dette détenu par des étrangers.

Pourriez-vous également nous dire comment nous pourrions financer notre dette si les marchés étrangers finissaient par nous retirer leur confiance, peut-être à cause de certains événements politiques chez nous? Aurions-nous des réserves de capitaux suffisantes au Canada pour remplacer les capitaux étrangers?

Pourriez-vous également nous dire quel niveau notre dette devrait atteindre — par rapport au PNB ou par habitant — pour que les marchés étrangers perdent confiance?

Au cas où les étrangers perdraient confiance en nous et où nous ne pourrions plus financer notre dette, la seule solution serait-elle de nous mettre à la merci du FMI?



[Texte]

**Mr. Thiessen:** Thank you. I will see if any of my colleagues can look up the numbers for foreign countries.

It is certainly true that foreign markets are important holders of our debt, but it does reflect more than just a particular interest in Canada. Markets are increasingly becoming international. Therefore, you have far more Canadians holding foreigners' debt and far more foreigners holding Canadian debt. That is not just a Canadian situation; it is an international.

If you talk to investment counsellors, diversification is the name of the game. Everybody is seeking some degree of diversification. Markets have been transformed a lot over the course of the last number of years.

We are probably still high among the G-7 countries in terms of the proportion of foreign holdings of our government debt. I do not know whether my colleagues have found any numbers, but we are at the high end of that scale.

I think there tends to be too much emphasis on foreigners and whether, if foreign markets lose confidence, we would find ourselves in a difficult situation because, in the context of this internationalization of investors and markets, Canadians can just as easily decide that they don't want to hold Canadian-dollar denominated assets. Indeed, if you look back at some of our experience in past years, it was frequently Canadian investors who were among the earliest to decide they wanted to hedge their bets somewhat. I am disinclined to put that much emphasis on the foreigners and what would happen if they were suddenly to lose confidence.

What we need to do as a country, is to keep the confidence of all investors. That means convincing them that when they get their money back at the end of this investment, they will not have lost on it; that what they will get back is their capital intact with a decent rate of return.

What monetary policy brings to that is low inflation, because it is the best way to protect the value of investments. In a high inflation climate, those investments which you get back after five or ten or twenty years are worth a good deal less. That is the kind of thing that worries investors, domestic or foreign.

I cannot give you an answer on how high the foreign ownership proportion of our debt would have to be for markets to lose confidence. I do not think there is a number.

**Senator Sylvain:** I am sorry. I meant, how high would our national debt have to be, not the proportion.

**Mr. Thiessen:** There again, I must confess that there is no answer. You cannot say, "Here is the threshold." What matters an awful lot more is less the exact level of the debt, but a sense that movement of the debt is somehow sustainable. Are actions being taken to make it sustainable? Obviously, you cannot have the debt-to-gross-domestic-product ratio rise forever. That is obviously an impossibility.

[Translation]

**M. Thiessen:** Merci. Je vais voir si l'un de mes collègues peut trouver les chiffres concernant les pays étrangers.

Il est vrai que les marchés étrangers détiennent une bonne partie de notre dette, mais ce n'est pas seulement parce qu'ils s'intéressent particulièrement au Canada. Les marchés se mondialisent de plus en plus. Par conséquent, il y a beaucoup plus de Canadiens qui détiennent une partie de la dette étrangère et beaucoup plus d'étrangers qui détiennent une partie de la dette canadienne. Cette situation n'est pas propre au Canada; elle est internationale.

Si vous parlez à des conseillers en placement, ils vous diront que tout est dans la diversification. C'est ce que tout le monde recherche. Les marchés ont évolué énormément ces dernières années.

Toutefois, nous sommes sans doute en tête des pays du G-7 pour ce qui est de la proportion de la dette publique détenue par des étrangers. Je ne sais pas si mes collègues ont trouvé les chiffres, mais nous sommes certainement dans le peloton de tête.

Je pense qu'on insiste trop sur le fait que nous nous trouverions dans une situation difficile si les marchés étrangers perdaient confiance en nous, car étant donné la mondialisation de l'investissement et des marchés, les Canadiens pourraient aussi bien décider de se débarrasser de leur actif en dollars canadiens. En fait, si vous faites le bilan de ces dernières années, les investisseurs canadiens ont souvent été parmi les premiers à vouloir diversifier leur portefeuille. Je crois qu'on a tort de trop insister sur les étrangers et sur ce qui arriverait au cas où ils perdraient confiance.

Notre pays doit s'arranger pour conserver la confiance de tous les investisseurs. Autrement dit, il faut les convaincre qu'ils récupéreront leur argent à l'échéance; qu'ils obtiendront non seulement tout le capital investi, mais aussi un taux de rendement acceptable.

La politique monétaire y contribue en abaissant le taux d'inflation; étant donné que c'est la meilleure façon de protéger la valeur des investissements. Lorsqu'il y a une forte inflation, au bout de cinq, dix ou 20 ans, vos investissements valent beaucoup moins. C'est ce qui inquiète les investisseurs, canadiens ou étrangers.

Je ne peux pas vous dire quel niveau la proportion de la dette détenue par des étrangers devrait atteindre pour que les marchés perdent confiance. Je ne sais pas s'il existe un niveau précis.

**Le sénateur Sylvain:** Excusez-moi. En fait, je voulais plutôt savoir quel niveau notre dette nationale devrait atteindre.

**M. Thiessen:** Là encore, j'avoue qu'il n'existe pas de réponse précise. Vous ne pouvez pas dire que le seuil se situe à tel niveau. Ce qui importe, ce n'est pas tant le niveau exact de la dette, mais l'impression que la dette peut être ou non assumée. Prenons-nous des mesures pour que l'endettement soit viable? Il est bien certain que le ratio dette-PIB ne peut pas augmenter éternellement. C'est impossible.



## [Text]

Sustainability implies that actions are being taken to ensure that the debt-to-GDP ratio does not continue to rise. That is the kind of thing that most investors look for.

Turning to the IMF, I think that is always dramatic but perhaps a little overblown. What really matters in all of this is maintaining the confidence of all investors, domestic and foreign.

**Senator Austin:** Governor, I want to add my own welcome to you and your colleagues. I was looking at your hair, all three of you. I saw in the *Financial Post* this morning that Leo Debouvre said you must be tearing your hair out because of the actions of the Federal Reserve yesterday. However, it appears that you were not in that exercise.

Your presentation focuses on the target band and the control of inflation. One cannot help but listen to that and note that you have raised the bank's lending rate by 78 basis points at a time when inflation appears to be very low in your band. Are there factors external to inflation that drove your decision to move the interest rate up?

**Mr. Thiessen:** The first thing I probably need to admit to you is that the Bank of Canada does not control interest rates quite as precisely as you might occasionally believe when you hear press reports about what it is we do. We cannot arbitrarily decide that, tomorrow, the interest rate will be 78 basis points higher.

In fact, the bank rate which we announced yesterday is tied tightly to market rates. It is basically 25 basis points above the tender rate at the auction for Treasury bills yesterday. It is absolutely linked tightly to markets.

I do not mean to imply by that, that we cannot have any influence because that is obviously not true. We can have an influence. However, it is an influence which occurs over time. It is not an influence that, if the markets are in a state where interest rates are pushing up, that the bank can just go in and choose a rate and say, "It will be here." It simply does not work that way.

Of course, the situation that we have been in for the last couple of weeks has been very volatile internationally. There have been interest rate increases in the United States and another one was announced yesterday. The first signs of that occurred today. The American federal funds rate went up to 3.5 today, confirming what Alan Greenspan said yesterday.

However, this has generally been a period of some uncertainty and fluctuation around the world. People are concerned about inflation in the U.S. Is it really taking off? Are the feds ahead of the game here? Are there a lot more interest hikes to come, yes or no? This has caused a lot of uncertainty, and it has influenced us as well.

The Canadian markets are closely integrated with markets in the rest of the world. Therefore, in a short-term period when there are major events going through those markets, we will still be affected. There is no question about that. There is nothing that monetary policy can do to stomp that out.

## [Traduction]

Si l'on veut assurer la viabilité de l'endettement, il faut prendre des mesures pour stabiliser le ratio dette-PIB. La plupart des investisseurs tiennent compte de ce genre de chose.

Le recours au FMI a toujours un côté dramatique, mais sans doute un peu exagéré. L'important c'est de conserver la confiance de tous les investisseurs, nationaux et étrangers.

**Le sénateur Austin:** Gouverneur, je vous souhaite moi aussi la bienvenue à vous et à vos collègues. Je regardais votre chevelure, à tous les trois. Dans le *Financial Post* de ce matin, Leo Debouvre disait que vous deviez vous arracher les cheveux à cause des mesures prises, hier, par le *Federal Reserve*. Je n'ai pourtant pas l'impression que vous l'avez fait.

Dans votre exposé, vous avez mis l'accent sur la fourchette cible et le contrôle de l'inflation. En vous écoutant, on ne peut s'empêcher de penser que vous venez d'augmenter le taux d'escompte de 78 centièmes de point alors que le taux d'inflation semble très bas dans votre fourchette. Y a-t-il des facteurs autres que l'inflation qui vous ont amené à augmenter les taux d'intérêt?

**M. Thiessen:** Je dois d'abord vous avouer que la Banque du Canada ne contrôle pas les taux d'intérêt avec autant de précision que vous pourriez le croire en lisant les journaux. Nous ne pouvons pas décider arbitrairement que, demain, le taux d'intérêt sera relevé de 78 centièmes de point.

En fait, le taux d'escompte que nous avons annoncé hier est étroitement relié aux taux du marché. Il se situe à 25 centièmes au-dessus du taux offert hier pour les bons du Trésor. Ce taux est étroitement relié à ceux du marché.

Je ne veux pas dire que nous n'ayons aucune influence, étant donné que ce ne serait pas vrai. Nous exerçons une influence. Toutefois, cette influence est graduelle. Autrement dit, si les taux d'intérêt sont à la hausse sur les marchés, la banque ne peut pas se contenter d'intervenir en fixant le taux à tel ou tel niveau. Cela ne fonctionne pas ainsi.

Bien entendu, depuis 15 jours, la situation a été extrêmement fluctuante sur la scène internationale. Il y a eu une hausse des taux d'intérêt aux États-Unis et une nouvelle augmentation a été annoncée hier. Nous en avons vu les premiers signes aujourd'hui. Le *Federal Reserve* a relevé son taux à 3,5 p. 100 aujourd'hui, ce qui confirme ce que Alan Greenspan avait annoncé hier.

Toutefois, il y a eu une période d'incertitude et de fluctuations dans le monde entier. Les gens s'inquiètent de l'inflation aux États-Unis. Est-elle vraiment en train de prendre un nouveau départ? Le *Federal Reserve* essaie-t-il simplement de devancer les événements? Faut-il s'attendre à une série de nouvelles hausses? Cela a causé beaucoup d'incertitude et nous a également influencés.

Les marchés canadiens sont étroitement intégrés dans les marchés du reste du monde. Par conséquent, à court terme, lorsque des événements importants se passent sur ces marchés, cela nous touche sans aucun doute. La politique monétaire ne peut rien faire pour l'éviter.

[Texte]

However, what monetary policy can do is provide savers and investors with a comfortable and attractive place to keep their money in Canada; geared to low inflation. That is what it will do over time — ensure that we have low inflation — or low interest rates. It does not mean that we are not going to have ups and downs from time to time. However, if you have the fundamentals right, then that is what will see through in the end. That is what I hope will happen again in our case.

**Senator Austin:** While control of inflation within your band is your primary objective, is it not the case that we must maintain capital in-flows in a competitive capital world? That requires us to establish an interest rate in the short term which may well not be directly geared to inflation performance in Canada.

Could we understand that the methodology you are employing to achieve your longer term goal does require a movement that is asymmetrical to the performance of inflation in Canada over the short term?

**Mr. Thiessen:** No, not necessarily. What investors are looking for are real rates of return. If you have a higher inflation rate, you will end up with a higher interest rate. If you have lower inflation, you will have a lower interest rate. But the real rates of return in those two examples could be the same. I do not think it follows that you necessarily end up with something very much higher.

Of course, what investors generally are looking for is also the risk of the situation, what kind of political and economic stability and what kind of track record you have as a place to invest. There are some countries around the world, the Japanese, for example, who have a very high savings rate, a savings rate in excess of what they need for their own country. They are looking for places to invest. There is automatically a kind of net in-flow from other countries who are in this situation.

I do not think it follows that, somehow, we are doomed to have this excessively high interest rate to support our situation.

**Senator Austin:** The Japanese have, as well, a lower consumption rate than we do which gives them an enormous advantage in the world trading picture and in the utilization of domestic capital.

**Mr. Thiessen:** That means they have to find a place to put that savings. Low consumption means high savings.

**Senator Austin:** In so many ways, I would like to run off and question you, but I have only two quick questions left or the Chairman will come down on me with an axe.

One of the concerns in the country, Governor, is the rise in the bank lending rate. In our economy, which is growing at a rate less aggressive than that of the United States, the rise might serve to dampen our economic growth and might also serve to increase the size of the government's deficit because of the cost of its borrowings.

[Translation]

Toutefois, la politique monétaire peut offrir aux épargnants et aux investisseurs un climat agréable et attrayant les incitant à garder leur argent au Canada; cette politique est axée sur une faible inflation. Avec le temps, elle veillera à ce que nous ayons un faible taux d'inflation ou de faibles taux d'intérêt. Cela ne veut pas dire qu'il n'y aura pas de hauts et de bas. Cependant, si tous les facteurs fondamentaux sont positifs, notre objectif sera atteint. En tout cas, c'est ce que j'espère.

**Le sénateur Austin:** Votre objectif premier est de maintenir l'inflation dans votre fourchette, mais ne devons-nous pas maintenir également un afflux de capitaux vu la concurrence sur le marché mondial des capitaux? Cela nous oblige à fixer un taux d'intérêt à court terme qui ne contribuera pas nécessairement à maintenir un faible taux d'inflation au Canada.

La méthodologie que vous employez pour atteindre votre objectif à long terme ne vous oblige-t-elle pas à prendre une direction opposée, à court terme, à votre objectif concernant l'inflation?

**M. Thiessen:** Pas nécessairement. Les investisseurs s'intéressent au taux de rendement réel. Si vous avez un taux d'inflation élevé, vous vous retrouverez avec un taux d'intérêt plus haut. Si vous avez peu d'inflation, le taux d'intérêt sera plus bas. Mais le taux de rendement réel pourrait être le même dans les deux cas. Il ne sera pas nécessairement beaucoup plus élevé.

Bien entendu, les investisseurs tiennent généralement compte du risque, de la stabilité politique et économique et des antécédents du pays comme lieu d'investissement. Certains pays comme le Japon ont un taux d'épargne très élevé, qui dépasse les besoins du pays. Les Japonais cherchent des endroits où investir. Automatiquement, il y a un afflux net de capitaux en provenance de pays qui sont dans cette situation.

Je ne crois pas que nous soyons obligatoirement condamnés à avoir des taux d'intérêt excessivement élevés pour financer notre dette.

**Le sénateur Austin:** Les Japonais ont également un taux de consommation plus bas que le nôtre, ce qui leur confère un avantage énorme sur le plan commercial et pour ce qui est de l'utilisation des capitaux nationaux.

**M. Thiessen:** Cela les oblige à trouver un endroit pour investir cette épargne. Une faible consommation se traduit par une épargne élevée.

**Le sénateur Austin:** J'aurais bien d'autres questions à vous poser, mais je me contenterai de soulever deux brèves questions avant que le président ne me coupe la parole.

L'augmentation du taux d'escompte est une source de préoccupation, chez nous. Dans notre économie, dont la croissance est moins dynamique que celle des États-Unis, cette hausse risque de ralentir notre croissance et d'augmenter également le déficit du gouvernement à cause du coût de ses emprunts.



*[Text]*

Could you comment on those factors and how they bear weight in the decision you have taken?

**Mr. Thiessen:** It is important to realize that an economy is not influenced all that quickly by movements in interest rates. What is really important here is the kind of momentum there is in the economy.

In the United States, there is a lot of momentum. Things are really moving along quite smartly there. There is no doubt that, here, things have not moved along more smartly. I was trying to say in my introductory statement, the underlying situation does look positive. I think there is more momentum in that Canadian economy and it is gaining momentum. The underlying economic situation is not quite as fragile as your question would seem to imply.

It is true that interest rates are higher, but I would also remind you that there is quite a lot of expansionary stimulus in the economy by the current weak level of the Canadian dollar, so if you look at monetary conditions in general, they still look very supportive for a growing Canadian economy.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Kelleher:** Mr. Governor and your colleagues, I too would like to welcome you to the committee. I echo the comments of our chairman when he says he hopes this can become an annual event. I hope it will be an annual event you will be able to look forward to after you leave today.

In your opinion, Governor, have there been any changes in the monetary policy of the government resulting either from the change of government or the change of governor, and, if so, what do you consider those changes to be?

**Mr. Thiessen:** I guess the message that I have been trying to give is one of continuity. Monetary policy has its effects over very long periods, and therefore there is a lot to be said for continuity. That is why I attach such a lot of importance to the inflation control targets which basically extends those targets out another five years to the end of 1998. What that does is it gives businesses and households a degree of comfort and certainty about what the monetary situation is and what the background is under which they are going to have to make decisions in the years to come. One of the things that low inflation and a central bank committed to low inflation does for you is it provides a much more stable background. I felt it was very important for us to do that, so monetary policy has essentially stayed on course. It continues to be committed to the same kind of objectives. It is true that we have slightly changed those targets, because we had previously left the period after 1995 to be determined. What we have done now is extended the 1 to 3 per cent target range to 1998. I do not think that is very significant.

Nonetheless, it is true that while the objectives can change, the implementation of those objectives can result in movements above and below the band and so on. We have come from a situation of relatively high inflation to a situation of low inflation; quite dramatically different. I would not say that was a fundamental change in the policy. The policy always was to get to where we are going now, and, to that extent, in the most fundamental sense

*[Traduction]*

Pourriez-vous nous dire quelle a été l'influence de ces facteurs sur la décision que vous avez prise?

**M. Thiessen:** Il faut bien se rendre compte que les fluctuations des taux d'intérêt n'ont pas des répercussions immédiates sur l'économie. L'important, c'est le dynamisme de l'économie.

Aux États-Unis, l'économie est très dynamique. Les choses progressent vraiment bien. Il ne fait aucun doute que, chez nous, la situation a commencé à s'améliorer. J'ai essayé de dire, dans ma déclaration liminaire, que la situation sous-jacente semblait positive. Je crois que l'économie canadienne reprend son élan. La situation économique sous-jacente n'est pas aussi fragile que votre question le laisse entendre.

Il est vrai que les taux d'intérêt sont plus élevés, mais je vous rappelle que le faible niveau du dollar canadien a eu un effet très stimulant sur l'économie si bien que les conditions monétaires en général continuent à favoriser grandement la croissance de l'économie canadienne.

**Le président:** Merci.

**Le sénateur Kelleher:** Monsieur le gouverneur, je voudrais moi aussi vous souhaiter la bienvenue au comité ainsi qu'à vos collègues. Comme notre président, j'espère que cela deviendra une tradition. J'espère qu'après votre départ, aujourd'hui, vous aurez envie de revenir nous voir chaque année.

Monsieur le gouverneur, la politique monétaire du gouvernement a-t-elle changé, selon vous, en raison du changement de gouvernement ou du changement de gouverneur et, si c'est le cas, quels sont ces changements?

**M. Thiessen:** J'ai essayé de vous faire comprendre que nous voulions assurer une certaine continuité. La politique monétaire a des effets sur de très longues périodes et la continuité est donc très importante. Voilà pourquoi j'attache tellement d'importance aux objectifs concernant l'inflation qui sont, en fait, reconduits pour cinq ans jusqu'à la fin de 1998. Cela apporte aux entreprises et aux ménages des certitudes quant à la situation monétaire et au contexte dans lequel ils devront prendre des décisions au cours des années à venir. Une faible inflation et une banque centrale déterminée à maintenir un faible taux d'inflation créent un climat beaucoup plus stable. Je croyais très important de le faire, et c'est pourquoi la politique monétaire n'a pas changé de cap. Elle poursuit les mêmes objectifs. Il est vrai que nous avons légèrement modifié nos cibles, car jusque-là, nous n'avions rien déterminé pour la période ultérieure à 1995. Nous avons donc prolongé jusqu'en 1998 notre fourchette cible de 1 à 3 p. 100. Je ne pense pas que ce soit un changement très important.

Quoi qu'il en soit, même si les objectifs peuvent changer, leur mise en oeuvre peut se traduire par des fluctuations au-dessus et en dessous de la fourchette. Nous sommes passés d'un taux d'inflation relativement élevé à un faible taux d'inflation; en fait, la différence est assez spectaculaire. Je ne dirais pas qu'il y ait eu un changement de politique fondamentale. Notre politique a toujours été d'en arriver là où nous en sommes et elle n'a donc



[Texte]

it has not changed, but of course the monetary conditions needed to get there have changed enormously.

**Senator Stanbury:** Mr. Governor, again, we are all delighted to have you here and to have an opportunity to discuss these very important matters with you.

I first have a preliminary question coming out of somebody else's question, a contribution to the question about who has the most foreign debt. I did hear an American economist say about a week ago that the American foreign debt was 17 per cent of their debt and the Canadian foreign debt was 18 per cent. In other words, they were very close to the same level. However, I have no idea to what extent he was correct.

Having in mind your answer to the earlier question, I think I know what your answer is going to be to this, but is it desirable for the Canadian government to have a program to encourage Canadians to invest in Canadian government debt?

**Mr. Thiessen:** If what you mean, senator, is some kind of special attraction or even some kind of subsidy, I must say I worry a bit about that. What you really want is for investors to make objective decisions about where to invest, whether to invest in bonds or whether to invest in a company, or what have you. I think having individual investors make those decisions with an objective set of circumstances has to be the ideal situation.

To go back to the answer I gave you before, I do not think that domestic versus foreign is significant as all that. All investors require some comfort that their investment is going to yield them a rate of return and they are going to get their money back intact at the end of the investment. That is what really matters. That is true of Canadians; it is true of foreigners.

**Senator Stanbury:** Should we not try to have a thrust to get foreign investment converted into domestic investment?

**Mr. Thiessen:** What I would say, senator, is that having a high rate of savings on average is a good thing for a country, because what it means is that you can accumulate capital at a more rapid rate without necessarily having to borrow it from abroad. That will make you a wealthier country over time. In that long run, a high savings rate is a good thing to have, but, over any short period, exactly where the investment comes from seems to me to be less relevant.

**Senator Stanbury:** The other question relates to preservation of your inflation band and the tools that you use to make those judgments. What concerns me particularly is a measure like the CPI, which is very limited. We saw with the tobacco tax how desperately and extremely it was affected, even on a short-term basis. It seemed to me to challenge the validity of the way in which the CPI is calculated.

If the CPI is going to be a very important element in your decision making, then perhaps we should be looking at what kind of a CPI we have. Someone had drawn to my attention that the CPI and that type of index really do not take into account two

[Translation]

pas changé, mais les conditions monétaires nécessaires pour y parvenir ont évidemment changé énormément.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le gouverneur, encore une fois, nous sommes tous ravis de vous accueillir parmi nous pour pouvoir discuter avec vous de ces questions très importantes.

Ma première question fait suite à celle qui a déjà été posée quant au pays qui est le plus endetté vis-à-vis de l'étranger. J'ai entendu un économiste américain dire, il y a une huitaine de jours, que 17 p. 100 de la dette américaine était entre les mains d'investisseurs étrangers et que pour le Canada, cette proportion était de 18 p. 100. Autrement dit, la situation des deux pays est pratiquement la même. Cependant, j'ignore dans quelle mesure cet économiste avait raison.

Compte tenu de la réponse que vous avez déjà donnée, je crois savoir ce que vous me répondrez, mais est-il souhaitable que le gouvernement canadien incite les Canadiens à investir dans la dette publique canadienne?

**M. Thiessen:** Sénateur, si vous voulez parler d'un incitatif spécial ou d'une subvention quelconque, c'est une idée qui m'inquiète un peu. En réalité, il faut que les investisseurs prennent des décisions objectives quant à l'endroit où investir, quant à savoir s'il vaut mieux investir dans des obligations, dans une entreprise ou ailleurs. L'idéal serait que les investisseurs prennent ces décisions en fonction d'une série de critères objectifs.

Pour en revenir à ma réponse précédente, je ne pense pas que la proportion de la dette qui se trouve entre les mains des Canadiens et celle qui est détenue par des étrangers ait la moindre importance. Il suffit que les investisseurs sachent que leur investissement leur rapportera un certain taux de rendement et qu'ils récupéreront la totalité de leur capital à l'échéance. Voilà ce qui compte. C'est vrai pour les Canadiens comme pour les étrangers.

**Le sénateur Stanbury:** Ne faudrait-il pas essayer de convertir l'investissement étranger en investissement canadien?

**M. Thiessen:** Je dirais qu'il est bon pour un pays d'avoir un taux d'épargne élevé, en moyenne, car cela vous permet d'accumuler des capitaux à un rythme plus rapide sans avoir nécessairement à emprunter à l'étranger. Cela enrichit le pays à long terme. Un taux d'épargne élevé est souhaitable à long terme, mais à court terme, peu importe d'où viennent les capitaux.

**Le sénateur Stanbury:** Ma question suivante porte sur le maintien de votre fourchette d'inflation et les instruments dont vous vous servez pour prendre vos décisions. L'IPC me paraît très limité. Nous avons vu combien il a été touché par la taxe sur le tabac, même à court terme. Selon moi, cela met en doute la validité du mode de calcul de l'IPC.

Si l'IPC est l'un des principaux facteurs sur lesquels vous basez vos décisions, peut-être faudrait-il le réexaminer. Quelqu'un m'a signalé que l'IPC et les indices de ce genre ne tiennent pas vraiment compte de deux éléments compensatoires dont l'un est la

[Text]

countervailing elements, and one is the accounting for services. In other words, it is pretty well based on a product basket. I do not know what percentage of our domestic expenditure is based on services, but it must be very high. That service element is not properly taken into account.

The other factor is that value increases are not taken into account. When my father bought a car for \$1,300 in 1936, it was a very different thing than I buy now for whatever I pay in today's market. What I am told is that there is no real relationship between the difference in value of the item that was bought in 1936 and the item that is bought in 1994 compared with price.

I am concerned about the validity of the tools that you use. Do we really have a handle on inflation? Do we know what it is?

**Mr. Thiessen:** We have in fact done a very careful study. You are quite right, senator, that there is probably no price index which is ideal, and you should not think you will ever have one which is ideal.

Tax changes can affect the CPI enormously, and what we are going to have to do in this coming period is to calculate the effect of the taxes and take it out so that you can see what the underlying situation is. We also know that there tends to be a lot of volatility over short periods of time in food prices, so you have to see through that as well. That is quite right.

With respect to services, they are accounted for in the CPI. In fact, they are almost worth half of the CPI basket.

With respect to changes in quality of products, certainly Statistics Canada makes a very intensive effort to take account of the quality changes. They take account of the fact that the car you buy now is certainly a much higher quality product than the one you bought 20 years ago. It is not an easy thing to do, to take account of those quality changes, but it is my impression they do a very good job of that. The extent to which there may be some bias in the measurement is small, as far as we can tell. Mr. Bonin, do you want to add anything to that?

**Bernard Bonin, Deputy Governor, Bank of Canada:** The only thing I might add is that we at the Bank of Canada have done studies, as the governor has said, of this question, and we published an article in the Bank of Canada Review about a year ago on that. We think that the measurement of bias or biases, as we call them, is, at the most, 0.5 per cent of the CPI. More recently, we received a similar study done by people in the U.S., the government organization that is responsible for the equivalent of Statistics Canada here, and they come to the conclusion that we are very close. They think that it is 0.6 there.

It is not terribly significant, and, overall, Statistics Canada does a very good job on that.

**Senator Stanbury:** That is very comforting. Thank you.

**The Chairman:** Governor, I wonder if I might ask a supplementary question before turning to Senator Angus. It is as a result of what Senator Stanbury said.

[Traduction]

comptabilisation des services. Autrement dit, l'IPC se fonde surtout sur un panier de produits. J'ignore quel pourcentage de nos dépenses nationales se fonde sur les services, mais il doit être très élevé. L'IPC n'inclut pas vraiment les services.

Par ailleurs, l'IPC ne tient pas compte de la hausse de valeur. Quand mon père payait une automobile 1 300 \$ en 1936, il n'achetait pas le même produit que moi aujourd'hui. Si j'ai bien compris, on ne tient pas compte de la différence de valeur d'un article acheté en 1936 et du même genre d'article acheté en 1994.

Je doute de la validité des instruments que vous utilisez. Sommes-nous vraiment en mesure de contrôler l'inflation? Savons-nous la mesurer?

**M. Thiessen:** En fait, nous avons effectué une étude très approfondie. Vous avez raison, sénateur, de dire qu'il n'y a sans doute pas d'indice des prix parfait, et nous n'arriverons sans doute jamais à la perfection.

Les changements fiscaux peuvent se répercuter énormément sur l'IPC et nous allons devoir calculer les effets des taxes et les éliminer de façon à obtenir un tableau fidèle de la situation. Nous savons également que le prix des aliments fluctue beaucoup sur de brèves périodes et qu'il faudra également en tenir compte. Vous avez raison.

En ce qui concerne les services, ils sont comptabilisés dans l'IPC. En fait, ils représentent près de la moitié de la valeur du panier.

Quant aux changements dans la qualité des produits, Statistique Canada fait de gros efforts pour en tenir compte. Les statisticiens prennent en considération le fait que l'automobile que vous achetez maintenant est certainement de bien meilleure qualité que celle que vous pouviez acheter il y a 20 ans. Ce n'est pas facile à faire, mais je pense qu'ils font un excellent travail. D'après ce que nous pouvons voir, la marge d'erreur est assez réduite. Monsieur Bonin, avez-vous quelque chose à ajouter?

**Bernard Bonin, sous-gouverneur, Banque du Canada:** J'ajouterai seulement que la Banque du Canada a étudié la question, comme le gouverneur l'a dit, et que nous avons publié un article à ce sujet dans la Revue de la Banque du Canada, il y a un an environ. À notre avis, la marge d'erreur est au plus de 0,5 p. 100 de l'IPC. Nous avons récemment obtenu une étude semblable faite aux États-Unis, par l'organisme gouvernemental qui correspond chez nous à Statistique Canada, et qui conclut que nous sommes très près de la réalité. Selon les Américains, la marge est de 0,6 p. 100.

Ce n'est pas très important et, dans l'ensemble, Statistique Canada fait un excellent travail à cet égard.

**Le sénateur Stanbury:** Voilà qui est très rassurant. Merci.

**Le président:** Gouverneur, pourrais-je poser une question supplémentaire avant de céder la parole au sénateur Angus? C'est à la suite de la question du sénateur Stanbury.



## [Texte]

In your response, you talked a couple times about seeing through the impact of various types of tax changes and so on. You also talked about the quality of various kinds of investments. It seems to me that when you start using words like "quality", you have moved from an analytical objective framework to a much more subjective intuitive one, in the sense that quality is not an objective measure and is clearly intuitive.

I noticed that in a speech which Mr. Greenspan gave in the United States sometime last fall, he talked about the fact that he was relying in the U.S. now much less on the old fashioned M-1, M-2, M-3 types of numbers and much more on intuitive and qualitative judgments.

To people like myself who are mathematicians, we were inclined to think that a lot of the work that the bank did was pretty objective and therefore subject to fancy models and a variety of things. As I listened to your answer and read some of the things Mr. Greenspan has been saying, I am beginning to think that there is a lot more art than science to what you are doing. There is a lot more intuition and subjective judgment rather than objective judgment, which is what you said you thought investors ought to have when they made their decisions.

Could you comment on whether my perception is correct, or whether I am just a mathematician who would like to see the word in linear form, which is not the case.

**Mr. Thiessen:** I think it has always been the case that economics has not been quite as much of a science as some of the people in economics would wish. We do rely very heavily on an awful lot of empirical work. We make a lot of use of various models to help us judge what is going on and why. You have to understand that models of the economy are not like models in the natural sciences. They are simply not as observable. They are not as precise. There always has to be an element of judgment there.

It is my impression that the quality calculation from Statistics Canada is a more objective process than that; they really do look at what is new in the car. They have a new braking system, and what did that cost to produce.

That is the way you measure the improved quality, as oppose to something which is far more subjective than that. I cannot deny that there is a degree of art in the process of monetary policy. It is not an absolutely mechanistic policy implementation, and it cannot be. However, when you say more art than science, that would be going too far.

**The Chairman:** So its not necessarily 90-10, but it is not 50-50.

**Senator Stewart:** Do you realize that your question is very loaded. If he had said it was a science we could have replaced him with a computer.

**Senator Angus:** Mr. Chairman, I too would like to add my word of welcome to you and your colleagues, Governor, and also to congratulate you on your recent appointment to this very important position in our system.

## [Translation]

Dans votre réponse, vous avez parlé à deux reprises d'examiner les conséquences des divers changements fiscaux. Vous avez également parlé de la qualité de divers types d'investissement. À mon avis, quand vous commencez à employer des mots comme «qualité», vous passez d'une évaluation analytique et objective à une évaluation beaucoup plus intuitive et subjective en ce sens que la qualité n'est pas une mesure objective, mais bien intuitive.

J'ai remarqué que, dans un discours qu'il a prononcé aux États-Unis l'automne dernier, M. Greenspan disait, qu'aux États-Unis, il se fiait maintenant beaucoup moins aux chiffres de types M-1, M-2 ou M-3, et beaucoup plus à des jugements intuitifs et qualitatifs.

Les mathématiciens comme moi avions tendance à croire que la Banque faisait surtout des analyses objectives en fonction de modèles très complexes et de divers facteurs. Après avoir entendu votre réponse et lu certaines des déclarations de M. Greenspan, je commence à croire que votre métier est plus un art qu'une science. Il fait davantage appel à un jugement intuitif et subjectif, le genre de jugement sur lequel les investisseurs doivent fonder leurs décisions, avez-vous dit.

Pourriez-vous me dire si j'ai bien compris ou si je ne suis rien qu'un mathématicien désireux de voir le monde sous une forme linéaire, ce qui n'est pas le cas.

**M. Thiessen:** Je crois que l'économie n'a jamais été une science aussi exacte que le souhaiteraient certains économistes. Nous nous fions énormément à toutes sortes d'études empiriques. Nous faisons un grand usage de divers modèles pour évaluer ce qui se passe et pourquoi. Comprenez bien que les modèles économiques ne sont pas comme les modèles des sciences naturelles. Ils ne sont pas aussi observables. Ils ne sont pas aussi précis. Ils laissent toujours place au jugement.

J'ai l'impression que la façon dont Statistique Canada calcule la qualité est plus objective. Elle tient compte de ce qu'il y a de nouveau dans l'automobile, par exemple de la présence d'un nouveau système de freinage et de ce qu'il a coûté à fabriquer.

C'est ainsi que vous mesurez l'amélioration de la qualité au lieu de vous fier à des critères beaucoup plus subjectifs. Je ne peux pas nier que la politique monétaire exige un certain art. Il ne s'agit pas de mettre en oeuvre une politique de façon purement mécanique et ce n'est d'ailleurs pas possible. Toutefois, quand vous dites que c'est plus un art qu'une science, c'est un peu exagéré.

**Le président:** Par conséquent, ce n'est pas nécessairement 90-10, mais ce n'est pas non plus 50-50.

**Le sénateur Stewart:** Vous rendez-vous compte que votre question est très embarrassante. S'il avait répondu que c'était une science, nous aurions pu le remplacer par un ordinateur.

**Le sénateur Angus:** Monsieur le président, je tiens, moi aussi, à vous souhaiter la bienvenue à vous et à vos collègues, gouverneur, et à vous féliciter pour votre récente nomination à ce poste très important.



*[Text]*

First, a question dealing with the mandate of our central bank, as you have described it and as we have come to understand it in recent years. Given the massive restructuring happening in our economy, and continues to need to happen, the internationalization of the markets and the debt markets you talked about, the general dramatic changes that are taking place in all aspects as a result of rapid technological change; do you think this mandate is still appropriate for these circumstances, or do you think it should be changed?

**Mr. Thiessen:** I think it remains appropriate. The objectives set out in the agreed statement between the government and the bank reflect what monetary policy can really bring to the table. Monetary policy cannot solve a whole host of structural changes but monetary policy can provide a stable monetary background, one where you do not have to worry about the value of your money being undermined. When I say it that way, it has a slightly trivial sound about it, but it is not at all trivial. All you have to do is listen to people in high inflation countries talk about how they do business. It is incredible, almost mind boggling, as to how difficult it is. While it sounds trivial it is not.

If you are in the midst of a major restructuring, it is important to have a stable monetary background. If you are trying to make fundamental investment decisions in the context of a changing world, the last thing you need is a lot of uncertainty in your domestic situation or with respect to your domestic financial background. In a world where there is major economic structural change, it is important to have a sound, stable monetary framework.

**Senator Angus:** In that regard, I have been watching the unbelievable turnaround in Argentina. It seems to me that one of your justifications for carrying on as we have been is that our economic fundamentals are good. You have talked about a number of factors. The critics of your predecessor have advocated and continue to point out, even in today's newspapers, the contradictions. They say that in fact the fundamentals are lousy, that they are not good. They refer to the level of our debt and our deficit and the failure or lack of a meaningful commitment to cut government spending. Indeed, there are those who are saying that the increase in the bank rate yesterday was partly as a result of a reaction to our bad fundamentals.

I am really putting that as my question. You must have in your overall policy a response to that question, because it is basic that you believe the fundamentals to be good or you would not follow on your path.

**Mr. Thiessen:** Absolutely. There is no doubt the fiscal situation of federal and provincial governments has been difficult to get under control. It has taken longer. There have been more surprises along the way than people anticipated at the beginning. It is not surprising in those circumstances that people in markets are nervous and uncertain about it all. The past experience has been that it is hard to get those fiscal deficits under control.

It is my perception that there is a general understanding and appreciation — it is not just true in Canada but around the world — that you cannot let your fiscal situation go unchecked. That

*[Traduction]*

Je voudrais d'abord vous poser une question au sujet du mandat de la banque centrale, tel que vous l'avez décrit, et tel que nous l'avons observé, ces dernières années. Étant donné la restructuration majeure de notre économie, la mondialisation des marchés et des marchés des emprunts dont vous avez parlé, les changements spectaculaires qu'entraînent, à tous les égards, les progrès rapides de la technologie, pensez-vous que ce mandat reste adapté aux circonstances ou estimez-vous qu'il faudrait le modifier?

**M. Thiessen:** Je crois qu'il reste valide. Les objectifs énoncés dans l'entente entre le gouvernement et la banque reflètent ce que la politique monétaire peut vraiment apporter. Elle ne peut pas résoudre une foule de problèmes structurels, mais elle peut créer un climat monétaire stable, dans lequel vous n'aurez pas à craindre la dévalorisation de votre argent. Quand j'en parle, cela semble un peu simpliste, mais ce n'est pas le cas. Il vous suffit d'écouter les gens des pays où il y a une très forte inflation vous parler de la façon dont ils font des affaires. Cela leur pose des difficultés incroyables. Cela semble simpliste, mais il n'en est rien.

Si vous êtes en pleine restructuration, il est important d'avoir un climat monétaire stable. Si vous essayez de prendre des décisions fondamentales touchant vos investissements dans un monde en pleine mutation, vous ne voulez surtout pas d'incertitude pour ce qui est de la situation financière dans votre pays. Dans un monde en plein bouleversement économique structurel, il est important d'avoir un cadre monétaire sain et stable.

**Le sénateur Angus:** À cet égard, j'ai assisté à un revirement incroyable de la situation en Argentine. Vous justifiez la poursuite de la même politique en disant que notre situation économique est fondamentalement bonne. Vous avez parlé de plusieurs facteurs. Les détracteurs de votre prédécesseur ont souligné certaines contradictions et les soulignent encore dans les journaux d'aujourd'hui. Ils disent que nos assises économiques ne sont pas saines du tout. Ils veulent parler du niveau de notre dette et de notre déficit et de notre manque de véritable détermination à réduire les dépenses publiques. Ces personnes attribuent en partie, la hausse du taux d'escompte, hier, aux réactions déclenchées par une mauvaise assise économique.

En fait, c'est la question que je voulais poser. Votre politique globale doit offrir la réponse à cette question, car vous ne pourriez pas sur cette voie si vous ne pensiez pas que les fondements économiques sont solides.

**M. Thiessen:** Absolument. Il ne fait aucun doute que la situation financière du gouvernement fédéral et des provinces a été difficile à assainir. Cela a pris plus de temps que prévu. Il y a eu davantage de surprises en cours de route qu'on ne s'y attendait au départ. Dans de telles circonstances, il n'est pas étonnant que les investisseurs soient nerveux et incertains. Jusqu'ici, il a été difficile de résorber les déficits.

J'ai l'impression qu'on est généralement d'accord pour dire — et c'est vrai non seulement au Canada mais dans le monde entier — qu'on ne peut pas laisser la situation financière dégénérer.

[Texte]

brings me back to the whole issue of sustainability. At some point, you have to get that debt-to-GDP ratio under control. That is well understood and appreciated, and it is an important fundamental. The other things I was referring to are in some senses even more fundamental. I believe low inflation is a terribly fundamental thing. It is what gets you low interest rates, what gets you low cost of capital, what helps you to restructure and to engage in investment that gets you the productivity gains. That is really what will make the country better off over time. Those fundamentals look to me to be good.

**Senator Angus:** My last question is on the relationship with our friends and neighbours to the south and to what extent our monetary policy is independent of U.S. developments. It seems to me, as you said in your opening, that the momentum of recovery has built up, and it is really a recovery. I have chosen to understand you to say with regard to the Canadian recovery that you are optimistic, but it ain't here yet. Looking at the numbers for the past three months on the spread and as to whether or not we were simply having the tail wag the dog here, as of yesterday the rate on three-month treasury bills had increased since the budget 72 basis points faster here than in the U.S. The spread on five-year bonds has widened by 49 basis points since the budget and by 64 basis points in the last two months. What do you have to say in that regard?

**Mr. Thiessen:** There is no doubt there has been rapid widening of spreads. That is after a period when spreads were narrowing quite a lot for a long time. We are not immune or protected from events outside having an influence on us. If you add to that some uncertainty about the situation in Canada, some basic nervousness, you can have this kind of volatile situation that we have been going through. Of that there is no doubt.

My reaction is that much of this began when the Americans first put up their interest rates. While a lot of people thought it was going to happen and it had to happen, when it did happen there was difficulty in adjusting to it. You had bond markets around the world, not just here and in the U.S. but in Europe as well, react in a sharp fashion, feeling very nervous. That situation has still not reversed itself completely. We are not the only ones who have been affected by all this. That is a round-about answer to your question. If what you are really asking is, "Can you blame all this on the budget," I would be disinclined to agree with you.

**Le sénateur Thériault:** À mon tour, laissez-moi vous souhaiter la bienvenue.

J'aurais une question à vous poser. Il y a plusieurs années que j'écoute les économistes discuter de la valeur du dollar et de son importance versus le dollar américain, et du taux d'inflation. L'on a été habitué à entendre dire que l'on devait avoir un assez bas taux d'inflation. Mais depuis les derniers mois, la valeur du dollar a baissé et le taux d'inflation a aussi baissé. Est-ce que toutes les discussions qui ont eu lieu entre les économistes depuis les 20 dernières années n'en valaient pas la peine?

[Translation]

Cela me ramène à toute la question de la viabilité. À un moment donné, il faut stabiliser le ratio dette-PIB. C'est là un principe fondamental qui est bien compris. J'ai mentionné d'autres facteurs encore plus fondamentaux, dans un certain sens. Je crois qu'un faible taux d'inflation est absolument essentiel. C'est ce qui vous permet d'avoir de faibles taux d'intérêt, d'obtenir des capitaux à faible coût, de vous restructurer et de faire des investissements qui vous donneront des gains de productivité. En fait, c'est ce qui permettra au pays de relancer son économie avec le temps. Ces facteurs fondamentaux me paraissent positifs.

**Le sénateur Angus:** Ma dernière question porte sur nos relations avec nos amis et voisins du Sud et la mesure dans laquelle notre politique monétaire est indépendante de celle des États-Unis. Comme vous l'avez dit dans votre déclaration liminaire, j'ai l'impression que la relance économique est bien partie. J'ai cru comprendre que vous êtes optimiste pour ce qui est de la relance canadienne, mais que ce n'est pas encore chose faite. Si l'on regarde les chiffres de ces trois derniers mois quant à l'écart entre nos taux et ceux des États-Unis, hier, les taux d'intérêt sur les bons du Trésor qui viennent à échéance dans trois mois ont augmenté de 72 centièmes de plus chez nous qu'aux États-Unis, depuis le budget. L'écart pour les obligations sur cinq ans s'est élargi de 49 centièmes depuis le budget et de 64 centièmes au cours des deux derniers mois. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

**M. Thiessen:** Il ne fait aucun doute que l'écart s'est rapidement élargi. Cela fait suite à une période pendant laquelle il s'était rétréci dans une large mesure pendant longtemps. Nous ne sommes pas protégés contre l'influence des événements extérieurs. Si vous ajoutez à cela l'incertitude qui règne au sujet de la situation au Canada et une certaine nervosité, ce genre d'instabilité est inévitable. Cela ne fait aucun doute.

Selon moi, tout cela a commencé lorsque les Américains ont relevé leurs taux d'intérêt. Beaucoup de gens s'y attendaient, mais lorsque c'est arrivé, on a eu du mal à s'y adapter. Les marchés obligataires du monde entier, et pas seulement du Canada et des États-Unis, mais également d'Europe, ont réagi brutalement, avec beaucoup de nervosité. La situation n'est pas encore complètement rétablie. Nous ne sommes pas les seuls à être touchés par tout cela. Cela répond à peu près à votre question. Quant à savoir si tout cela est attribuable au budget, je ne pourrais pas être vraiment d'accord avec vous.

**Senator Thériault:** Allow me, in turn, to welcome you.

I would have one question to ask you. For several years I have been listening to the economists discuss the value of the dollar and its importance in comparison to the American dollar, as well as the rate of inflation. We were used to hearing that we should have a rather low rate of inflation. But, over the past few months, the value of the dollar has dropped and the rate of inflation, too, has dropped. Have all the economists' discussions for the past 20 years been pointless?



*[Text]*

Pour terminer, monsieur le président, j'aimerais savoir quelle est l'importance que la Banque du Canada attache aux décisions de baisser ou d'augmenter le taux de la banque par rapport au taux d'inflation, ou à la valeur du dollar?

**M. Thiessen:** Je dois dire que ces économistes ne sont pas complètement dans l'erreur. Quand le dollar canadien baisse, il peut y avoir des effets sur les prix, tout particulièrement en ce qui concerne le prix des importations. Cela peut influencer l'indice des prix à la consommation, c'est certain.

Quand on a des attentes inflationnistes, chaque fois que le dollar baisse, le prix des importations augmente. Cela peut encourager, encore une fois, les craintes d'inflation. Dans ces cas, on doit réagir souvent.

Maintenant, avec un taux d'inflation très très bas, on peut accepter les augmentations de prix quand le dollar baisse sans qu'il y ait un grand changement de l'indice des prix à la consommation, mais, ce qui est plus important, pas dans le cas de grands changements en ce qui concerne les attentes inflationnistes.

Dans ce cas, si l'on regarde le taux d'inflation, il n'a pas beaucoup changé avec un dollar plus bas. Mais l'influence est là, au niveau des prix, mais non pas au niveau de l'inflation.

Comme j'ai dit, ce n'est pas seulement la première vague qui est importante. Il faut accepter l'influence sur les niveaux de prix. Mais on ne veut pas accepter les deuxième vagues, les changements qui peuvent venir après, si les gens deviennent craintifs en ce qui concerne l'inflation. Mais l'influence est là aussi.

Elle existe encore maintenant. Je pense que c'est vraiment un changement des attentes inflationnistes qui est important maintenant.

**Senator Thériault:** In other words, you are telling me that we cannot expect to live for a long period of time with a low dollar and low inflation?

**Mr. Thiessen:** No, I am not saying that. I am saying that when the dollar falls at a time when you have fears of inflation, it can cause you problems with your ongoing inflation rate.

**Senator Thériault:** Won't we always have fear of inflation?

**Mr. Thiessen:** The thing we are trying to achieve with this policy and these targets is to moderate the fears of inflation, to try and make people more confident about the future with respect to inflation. In those circumstances you can have declines in the dollar and increases in import prices without causing people to suddenly become worried about it. That changes the situation greatly.

**Senator Thériault:** I wanted to ask that question because where I come from, New Brunswick and the Atlantic provinces, exports are very important. Without exports, we cannot live. When we have a low dollar, exports do well. We are always worried about the high dollar.

**Mr. Thiessen:** Yes.

*[Traduction]*

In closing, Mr. Chairman, I would like to know what importance the Bank of Canada attaches to decisions to lower or raise the bank rate, with regard to the rate of inflation or the value of the dollar.

**Mr. Thiessen:** I must say that the economists have not been completely in error. When the Canadian dollar drops, it can affect prices, particularly the prices of imports. That can certainly influence the CPI.

When there are expectations of inflation, each time the dollar drops, the price of imports rises, and fears of inflation may be encouraged. In those cases, we must often react.

Now, with a very low rate of inflation, when the dollar drops we can accept price increases without the CPI being greatly affected but, more importantly, we cannot do so when expectations of inflation are greatly affected.

In this case, if we look at the rate of inflation, it has not changed greatly because of a lower dollar. The influence is felt in prices, but not in the rate of inflation.

As I said, it is not only the initial effects that are important. We must accept the influence on prices. But we do not want to accept the later effects, the changes that may follow if people become fearful about inflation. But the influence is felt there too.

That influence still exists. I think what is important now is really a change in expectations of inflation.

**Le sénateur Thériault:** Autrement dit, nous ne pouvons pas nous attendre à vivre pendant longtemps avec un dollar faible et une inflation faible?

**M. Thiessen:** Non, ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que si le cours du dollar chute alors que vous avez peur de l'inflation, cela peut se répercuter sur le taux d'inflation.

**Le sénateur Thériault:** N'avons-nous pas toujours peur de l'inflation?

**M. Thiessen:** Cette politique et ses objectifs visent à modérer la peur de l'inflation, à donner aux gens davantage confiance dans l'avenir en ce qui concerne l'inflation. Dans ces conditions, vous pouvez avoir une baisse du dollar et une augmentation des prix à l'importation sans faire peur aux gens. Cela change énormément la situation.

**Le sénateur Thériault:** Je tenais à poser la question parce que les exportations sont très importantes dans ma région, le Nouveau-Brunswick et les provinces de l'Atlantique. Nous ne pouvons pas vivre sans les exportations. Quand le cours du dollar est bas, les exportations se portent bien. Nous avons toujours peur d'un dollar fort.

**M. Thiessen:** En effet.



[Texte]

**Senator Thériault:** Sometimes more than we worry about inflation.

**Mr. Thiessen:** I would like to say, senator, that a low dollar is not what economists call "a free lunch". There is no such thing in economics. A low dollar does have side effects attached to it.

What happens when you have a depreciated dollar, you lower the effective wages and salaries of ordinary people because they can now buy less than they could before. It is effectively a way of reducing wages. There are downsides.

**Senator Thériault:** But it is a way of creating jobs.

**Mr. Thiessen:** Yes. I should add that at the Bank of Canada we look very carefully at the exchange rate. While we do not have a target for it, we do not have a level that we think is important. We know that if the Canadian dollar falls, it has a stimulative effect on the economy. We must take that into account.

**Le sénateur Bolduc:** Bienvenue, monsieur le gouverneur. J'aimerais poursuivre dans la même ligne de questions que le sénateur Thériault, mais tout en essayant d'approfondir un petit peu plus.

Il est certain que, généralement parlant, la baisse du dollar canadien crée une pression inflationniste, ceci un peu partout au monde. N'est-il pas vrai que cette situation est plus accentuée au Canada en raison de la nature de notre commerce international qui est telle que beaucoup d'entreprises canadiennes ont aussi des filiales aux États-Unis? Ceci a pour effet que beaucoup de produits sont en partie fabriqués au Canada, en partie fabriqués aux États-Unis et qu'ils nous reviennent par la suite, si bien que non seulement on subit l'inflation sur les produits manufacturés aux États-Unis mais aussi sur certains produits canadiens qui sont en partie fabriqués aux États-Unis. Par conséquent, une baisse du dollar canadien trop rapide est quelque chose de dangereux au point de vue inflationniste.

**M. Thiessen:** Oui, c'est vrai. Mais il y a aussi le fait que lorsque le dollar baisse, cela aide les exportateurs mais nuit aux importateurs, aux gens qui utilisent les produits américains.

Je pense sincèrement qu'il est important pour nous de contrôler nos coûts, de contrôler nos prix et notre taux d'inflation. C'est la chose la plus fondamentale. On peut avoir des changements de la devise canadienne mais la chose la plus importante est de contrôler notre taux d'inflation, et de vraiment régler nos coûts de production.

**M. Bonin:** Je voudrais ajouter un commentaire en réponse à la question du sénateur Bolduc. Ce à quoi vous faites allusion, en réalité, c'est ce que nous appelons le commerce intrafirme ou intrasociété. Avec l'avènement des entreprises multinationales et de la délocalisation des processus de production, c'est sûr que cela se produit. Le Canada n'est pas le seul dans ce domaine-là. On estime présentement qu'il y a à peu près 30 p. 100 du commerce mondial est du genre commerce intrasociétés. Pour le Canada, le chiffre le plus bas que j'ai vu, c'est au-dessus de 60 p. 100. C'est une arme à deux tranchants effectivement.

[Translation]

**Le sénateur Thériault:** Cela nous fait parfois plus peur que l'inflation.

**M. Thiessen:** Sénateur, je vous répondrai qu'un dollar faible n'est pas non plus la solution miracle. Il n'y a pas de solution miracle en économie. Un dollar faible a également des effets secondaires.

Quand la valeur du dollar baisse, le salaire réel des travailleurs diminue, car ils ne peuvent plus acheter autant qu'avant. C'est, en fait, une façon de réduire les salaires. Cela a des inconvénients.

**Le sénateur Thériault:** Mais c'est une façon de créer des emplois.

**M. Thiessen:** Oui. J'ajouterai qu'à la Banque du Canada, nous examinons très attentivement le taux de change. Nous n'avons pas fixé d'objectif à cet égard, nous n'avons pas déterminé de seuil, mais nous savons que si le dollar canadien baisse, cela stimule l'économie. Nous devons en tenir compte.

**Senator Bolduc:** Welcome, Governor. I would like to pursue Senator Thériault's line of questioning, while trying to go into somewhat greater detail.

It is certainly a given that, generally speaking, a lower Canadian dollar creates inflationary pressure; that is true pretty well anywhere in the world. Is it not true that this situation is more marked in Canada because of the nature of our international trade, which means that many Canadian businesses also have subsidiaries in the United States? The result is that many products are manufactured partly in Canada and partly in the United States and then come back to us: we are subjected to inflation not only on products manufactured in the United States but also on certain Canadian products that are partly manufactured in the United States. So a too-rapid drop in the value of the Canadian dollar means a danger of inflation.

**Mr. Thiessen:** Yes, that is true. But there is also the fact that a falling dollar helps exporters but harms importers, the people who use American products.

I sincerely think it is important for us to control our costs, our prices and our rate of inflation. That is the most basic thing. There may be changes in the Canadian currency, but the most important thing is to control our rate of inflation and really get our production costs under control.

**Mr. Bonin:** I would like to add a comment in response to Senator Bolduc's question. What you are really referring to is what we call intrafirm trade or intracorporate transactions. With the advent of multinational corporations and the delocalization of the production process, certainly, that happens. Canada is not the only country to be affected. At present, we estimate that nearly 30 per cent of world trade is intracorporate. The lowest figure I have seen for Canada is over 60 per cent. It is indeed a two-edged sword.

[Text]

**Senator Meighen:** A personal welcome to you, governor, and to your colleagues. Growing up, I always thought that next to being a university president, there was no job more challenging than being Governor of the Bank of Canada. You have to be all things to all people, or at least convince them that you are for some period of time. I congratulate you on your appointment and wish you the very best.

**Mr. Thiessen:** Thank you.

**Senator Meighen:** I realize I may be flogging a dead horse and putting this in a simplistic way. I wish to go back to this level of foreign debt, which has risen in recent times from 13 per cent to 29 per cent. You gave an excellent answer saying that should not cause us a great deal of concern. The area that causes me concern — and I wonder if we can do anything about it — is that without any studies to justify my view, foreign investors are probably more volatile than domestic investors. In other words, they might get spooked more quickly, easily, dramatically than Canadians. There is anecdotal evidence of that mindset in the recent events of the hydro towers in Quebec. What can we do about that mindset, if the level of debt owned by foreigners continues to increase, in order to lessen the possibility of a serious run?

**The Chairman:** When answering that question, governor, perhaps you might comment on Senator Meighen's assumption, which was that foreigners get spooked more easily than Canadians.

**Mr. Thiessen:** First of all, I should like to correct the notion that somehow one can be unconcerned about the level of foreign debt. I did not want to leave you with an unconcerned flavour. I did say that over time, if you are a low-saving country and rely on foreign investors only, you can continue to survive, but you will not be as well off as if you save and invest on your own. To that extent, domestic saving, generating domestic investment, is a good thing.

Whether foreign investors are more easily spooked than Canadians, you can point to anecdotal evidence in some cases to suggest that very thing. On other occasions, it has worked the other way. I must say that I have difficulty in concluding that foreign investors would be terribly different.

You can argue that foreigners are probably less informed and, therefore, may make more irrational decisions. You could make that argument, but I would not want to push that argument hard.

Do any of my colleagues wish to add something?

**Mr. Charles Freedman, Deputy Governor, Bank of Canada:** It is of interest to note, honourable senators, that in some countries — Belgium is a good example — even though their net debt to foreigners is roughly zero or flat, their gross debt to foreigners is about 100 per cent of GNP. Their claims on

[Traduction]

**Le sénateur Meighen:** Je tiens à vous souhaiter personnellement la bienvenue, gouverneur, à vous et à vos collègues. Quand j'étais jeune, j'ai toujours pensé qu'aussitôt après le poste de président d'une université, il n'y avait pas d'emploi plus intéressant que celui de gouverneur de la Banque du Canada. Vous devez répondre aux désirs de tout le monde, ou du moins convaincre les gens que vous le faites, pendant un certain temps. Je vous félicite de votre nomination et je vous adresse mes meilleurs vœux de succès.

**M. Thiessen:** Merci.

**Le sénateur Meighen:** Je me rends compte que je soulève peut-être la question pour rien et de façon simpliste, mais je voudrais en revenir à la dette étrangère qui est passée, récemment, de 13 p. 100 à 29 p. 100. Vous avez donné une excellente réponse en disant qu'il ne fallait pas s'en préoccuper. Ce qui me préoccupe — et je me demande si l'on peut faire quoi que ce soit — c'est que les investisseurs étrangers sont sans doute plus nerveux que les investisseurs canadiens, mais j'avoue ne m'appuyer sur aucune étude précise. Autrement dit, ils peuvent prendre peur plus rapidement, plus facilement et de façon plus spectaculaire que les Canadiens. L'incident récent des pylônes électriques au Québec nous fournit une preuve anecdotique de cet état d'esprit. Que pouvons-nous faire pour y remédier, si la dette qui se trouve entre les mains des étrangers continue de s'accroître, afin que ces investisseurs ne réclament pas leur argent tous en même temps?

**Le président:** En répondant à cette question, gouverneur, vous pourriez peut-être nous dire ce que vous pensez de l'hypothèse du sénateur Meighen selon laquelle les étrangers prennent plus facilement peur que les Canadiens.

**M. Thiessen:** Tout d'abord, n'allez pas croire qu'on peut rester indifférent devant le niveau de la dette étrangère. Ce n'est pas ce que je voulais vous laisser entendre. J'ai dit qu'avec le temps, un pays qui épargne peu et qui compte uniquement sur les investisseurs étrangers peut continuer à survivre, mais qu'il ne s'en tirera pas aussi bien qu'un pays qui épargne et qui investit son propre argent. L'épargne nationale qui génère des investissements nationaux est donc une bonne chose.

Quant à savoir si les investisseurs étrangers prennent plus facilement peur que les Canadiens, vous trouverez des preuves anecdotiques en ce sens, mais vous pourriez aussi trouver des preuves du contraire. J'aurais du mal à conclure que les investisseurs étrangers se comportent de façon très différente.

Vous pouvez faire valoir que les étrangers sont sans doute moins bien informés et qu'ils peuvent donc prendre davantage de décisions irrationnelles. Vous pourriez invoquer cet argument, mais je ne le pousserais pas trop loin.

L'un de mes collègues a-t-il quelque chose à ajouter?

**M. Charles Freedman, sous-gouverneur, Banque du Canada:** Honorables sénateurs, vous remarquerez que certains pays, la Belgique par exemple, ont une dette nette pratiquement nulle envers les étrangers, mais une dette brute d'environ 100 p. 100 de leur PNB. Ils détiennent eux-mêmes des emprunts



[Texte]

foreigners are about 100 per cent of GNP. This is the world of diversification, as the governor referred to before.

Even if Canada had a lower net debt to foreigners, a world is developing in which Canadians hold a lot of assets abroad and foreigners hold a lot of assets on Canadian firms and governments. Therefore, we must always be sensitive to the situation of our own credit stance. To come back to what the governor said before, we must be seen as a good place to invest in this kind of world; that means, a good place to invest for Canadians as well as for foreigners. One will see more of this.

Our pension funds and life insurance companies invest a lot abroad. Japanese life insurance companies invest in Canada. We are experiencing financial globalization, and this is the way the world will develop.

**Senator Meighen:** On a different tact, there has been a lot of criticism — much of it justified — about poor economic targeting and poor assumptions. What would your thoughts be about the comments of the Dominion Bond Rating service?

As well, I notice that the foreign rate agreements were pricing a 6.4 per cent bank rate by December, whereas assumptions in the budget are considerably lower.

I am the last one to say that I can forecast with great accuracy. However, does this demonstrate that it is virtually impossible to make accurate forecasts and that we do the best we can? Or do you think there is hope for improving our forecasting and therefore improving results?

**Senator Angus:** Like the chairman said, the art of the impossible. It is like politics.

**Mr. Thiessen:** One can always improve, but forecasting is difficult. My goodness, an economy is not like a machine. You cannot neatly predict that if you press the gas pedal, it will accelerate in a smooth fashion. It does not work that way. Forecasts are difficult. Forecasts will always have a wide margin of error attached to them. If major events occur in the rest of the world, they are difficult to forecast, let alone put them into forecasts for Canada.

I suspect we are probably too demanding in terms of what we think we can get out of forecasts. One ought to be very humble in the forecasting business. That does not mean you cannot always do better.

**Senator Meighen:** Being modest with a lot to be modest about.

**Mr. Thiessen:** That is right. Typically, one has a lot to be modest about in the forecasting area.

[Translation]

étrangers équivalant à 100 p. 100 environ de leur PNB. Tel est le monde de la diversification dont le gouverneur a parlé tout à l'heure.

Même si le Canada avait une dette nette moins importante vis-à-vis les étrangers, dans le monde d'aujourd'hui, les Canadiens détiennent de nombreux actifs à l'étranger tandis que des étrangers détiennent un actif important dans des entreprises et des gouvernements canadiens. Par conséquent, nous devons toujours tenir compte de l'ensemble de la situation. Pour en revenir à ce que le gouverneur a dit tout à l'heure, le Canada doit être considéré comme un pays où il est intéressant d'investir dans ce contexte; autrement dit un bon endroit où investir tant pour les Canadiens que pour les étrangers. C'est un aspect dont on reparlera.

Nos fonds de pension et nos compagnies d'assurance-vie investissent beaucoup d'argent à l'étranger. Les compagnies d'assurance-vie japonaises investissent au Canada. Nous sommes à l'ère de la mondialisation financière et c'est ainsi que le monde va se développer.

**Le sénateur Meighen:** Pour changer de sujet, de nombreuses critiques ont été formulées — et souvent à juste titre — quant à la déficience des objectifs et des hypothèses économiques du Canada. Que pensez-vous des observations du service d'évaluation des cotes de crédit Dominion Bond Rating?

Je remarque également qu'à l'étranger on prévoyait un taux d'escompte de 6,4 p. 100 d'ici décembre alors que le budget prévoit un taux beaucoup plus bas.

Je serais le dernier à pouvoir faire des prédictions précises. Toutefois, avons-nous là la preuve qu'il est pratiquement impossible de faire des prévisions exactes ou pensez-vous que nous pouvons améliorer nos prévisions et donc nos résultats?

**Le sénateur Angus:** Comme le président l'a dit, c'est l'art de l'impossible, comme la politique.

**M. Thiessen:** Il est toujours possible d'apporter des améliorations, mais les prévisions sont difficiles. L'économie n'est pas comme une machine. Vous ne pouvez pas prédire que, si vous appuyez sur l'accélérateur, vous obtiendrez une accélération régulière. Cela ne marche pas ainsi. Les prévisions sont difficiles. Elles comportent toujours une importante marge d'erreurs. Si des événements importants se produisent dans le reste du monde, il est difficile de les prévoir et de les intégrer dans les prévisions pour le Canada.

Nous attendons sans doute trop des prévisions. C'est un domaine dans lequel il faut faire preuve d'une grande humilité. Cela ne veut pas dire que toute amélioration soit impossible.

**Le sénateur Meighen:** Il faut être modeste, avec toutes les raisons de l'être.

**M. Thiessen:** En effet. On a toutes les raisons d'être modeste dans le domaine des prévisions.



[Text]

**Senator Meighen:** I have a question that I have always wanted to ask, but never dared. I will dare to ask it now.

When you intervene to stabilize the dollar, I presume you buy a lot of Canadian dollars and dollars come home. Does that have any effect on the government's short-term borrowing requirements? Can the government then postpone the need to borrow from, say, the beginning of the month to the end of the month?

**Mr. Thiessen:** That is right, it does affect their Canadian dollar balances. If we are intervening and buying a lot of Canadian dollars, the government ends up with a lot of Canadian dollar balances, but they are short term. It does not tend to affect cash requirements.

If I recall correctly, you will note that when the government presents its cash requirements, it will show exchange market intervention as a line item.

**Le sénateur Simard:** Monsieur le président, monsieur le gouverneur, en début de séance notre président nous a rappelé à tous que votre nomination avait été reçue favorablement par les Canadiens et les marchés internationaux. Je pense qu'on doit apprécier cela et le contraire aurait été un peu désastreux, je pense. Je me réjouis du fait que votre nomination à ce poste semble avoir été acceptée unanimement.

On a reçu votre prédécesseur, monsieur John Crow, à quelques reprises. Ce gouverneur de la Banque du Canada a été particulièrement attaqué, il y a quelques années, par le présent ministre des Finances. Là, n'est pas mon but de vous entraîner dans l'arène politique. On est assez pour le faire!

Vous nous avez dit au début de votre présentation que la déclaration de 1991 demeurerait jusqu'en 1995. Lors de votre nomination, le gouvernement actuel et vous-même, aviez émis une déclaration promettant la stabilité et la continuité quant au maintien du taux d'inflation et de la stabilité du dollar.

En quoi diffère l'ancien directeur, M. John Crow, du gouverneur actuel, M. Gordon Thiessen? Est-ce qu'on a remplacé M. John Crow par son frère jumeau? Est-ce que, si la conjoncture, la pression sur le dollar et les taux d'intérêts devaient s'avérer présents, vous pourriez avoir recours aux mêmes tactiques, aux mêmes mesures ou aux mêmes manœuvres que votre prédécesseur a utilisées et qui ont été critiquées d'ailleurs par M. Martin et autres?

**M. Thiessen:** Je pense que l'on place trop d'emphasis sur le gouverneur, la politique monétaire et la politique de la banque du Canada. Je pense que ce n'est pas correct de dire que c'est la politique de John Crow et maintenant c'est la politique de Gordon Thiessen parce que c'est vraiment la politique de l'institution. Nous avons suivi la même politique, vraiment, depuis des années. C'est une politique dirigée vers la stabilité des prix. On reste encore avec la même politique.

Mais la conjoncture peut changer et dans ces cas-là on peut avoir des conditions monétaires très différentes. Si vous êtes dans une situation avec des pressions inflationnistes, on va avoir des taux d'intérêt très élevés et, peut-être, un dollar canadien très élevé aussi. Mais si vous avez une situation avec un taux

[Traduction]

**Le sénateur Meighen:** J'aimerais beaucoup poser une question que je n'ai encore jamais osé poser, mais je vais me lancer.

Lorsque vous intervenez pour stabiliser le dollar, je suppose que vous rachetez beaucoup de dollars canadiens. Cela a-t-il un effet sur les besoins d'emprunt à court terme du gouvernement? Le gouvernement peut-il alors différer ses emprunts disons du début du mois à la fin du mois?

**M. Thiessen:** Effectivement, cela se répercute sur ses soldes en dollars canadiens. Si nous intervenons en achetant beaucoup de dollars canadiens, le gouvernement se retrouve avec un solde important en dollars canadiens, mais c'est à court terme. Cela ne se répercute pas sur ses besoins de trésorerie.

Si je me souviens bien, vous remarquerez que, lorsque le gouvernement présente ses besoins de trésorerie, il fait mention de l'intervention sur le marché des changes.

**Senator Simard:** Mr. Chairman, Governor, at the beginning of the meeting our Chairman reminded us all that your appointment had been well received by Canadians and on international markets. I think we must appreciate that fact; the contrary would have been rather disastrous. I am delighted that your appointment to this position seems to have been unanimously accepted.

Your predecessor, Mr. John Crow, appeared before us several times. A few years ago, that Governor of the Bank of Canada was under heavy attack by the present Minister of Finance. My purpose here is not to drag you into the political arena. There are enough of us here!

You told us at the beginning of your presentation that the 1991 statement would remain in effect until 1995. When you were appointed, you and the present government issued a statement promising stability and continuity in maintaining the rate of inflation and the stability of the dollar.

How does the former Governor, Mr. John Crow, differ from the present Governor, Mr. Gordon Thiessen? Have we replaced Mr. John Crow with his twin brother? If the economic situation, pressure on the dollar, and interest rates became pressing, could you resort to the same tactics, measures and manoeuvres that your predecessor used, and that were criticized by Mr. Martin and others?

**Mr. Thiessen:** I think that too much emphasis is placed on the Governor, the monetary policy and the politics of the Bank of Canada. I do not think it is accurate to say that John Crow's policy is now Gordon Thiessen's policy because, in fact, it is the institution's policy. In fact, we have followed the same policy for years. It is a policy aimed at stability of prices. We still have the same policy.

But the economic situation can change and, if that happens, we can have very different monetary conditions. If you have a situation where there are inflationary pressures, you will have very high interest rates and perhaps a very high Canadian dollar as well. But if you have a situation where there is a very low rate of

## [Texte]

d'inflation très faible, on peut avoir des taux d'intérêt beaucoup plus bas. Ce que l'on cherche à établir, c'est une situation où on pense que le taux d'inflation va demeurer à un niveau très bas. Et, si on change les attentes inflationnistes, c'est beaucoup plus facile de garder un taux d'inflation très, très faible.

Mais, John Crow versus Gordon Thiessen, non, cela n'est pas important. C'est vraiment la politique qui est importante et les objectifs de la politique qui sont importants.

**Le sénateur Simard:** Je vous remercie, M. Thiessen. Plus brièvement, on a parlé de macroéconomie, et je pense que si les Canadiens et les Canadiennes avaient pu suivre nos délibérations aujourd'hui, dans l'ensemble (et tout en admettant qu'il y a beaucoup de Canadiens qui pourraient suivre cela probablement beaucoup mieux que moi aussi) ils se seraient sentis un peu perdus.

Pour vulgariser ce débat-là, et tout de même apporter de l'espoir aux Canadiens, exprimons-nous en termes concrets. Je pense que je fais écho à une préoccupation de nature non seulement concrète mais plus immédiate pour une foule de propriétaires de petites et de moyennes entreprises. Ces gens-là, comme plusieurs Canadiens, voient les profits des banques monter en flèche. Par contre, si ma lecture de la situation est exacte, il y a beaucoup de petites et de moyennes entreprises qui semblent devoir faire face à un resserrement du crédit par ces banques-là. Je pense qu'un comité de la Chambre des communes a touché à ce sujet-là dernièrement.

Donc, pour plusieurs Canadiens et plusieurs entrepreneurs qui veulent travailler et produire des choses, est-ce que la situation que j'ai décrite est réelle? Qu'est-ce que la Banque du Canada et son gouverneur peuvent faire pour amener les banques et les autres institutions financières et prêteuses à faire en sorte qu'il y ait une source raisonnable de crédit à ce moment-ci?

**The Chairman:** Believe it or not, Governor, that was actually a short question from Senator Simard, based on past history.

**M. Thiessen:** Je dois dire que la Banque du Canada n'est pas responsable du comportement des banques. Ce n'est pas notre responsabilité, c'est celle du Bureau du surintendant des institutions financières. J'hésite à faire un commentaire parce que je sais qu'il y a un comité qui est en train d'examiner ce problème-là. Je crois aussi que le gouvernement est en train de parler avec les banques et de faire les changements nécessaires. Nous avons aussi entendu les plaintes des entrepreneurs de petites et de moyennes entreprises en ce qui concerne les banques et leur disponibilité de crédit.

Je n'ai pas vraiment une réponse à votre question. Je pense que pour les banques, c'est important qu'elles ne prennent pas trop de risques. C'est aussi important pour les petites et les moyennes entreprises que les banques regardent de très près le risque à prendre et qu'elles ne disent pas que c'est trop difficile et que c'est trop risqué, non. Mais cela n'est pas vraiment une solution.

## [Translation]

inflation, you may have interest rates that are a great deal lower. What we are trying to establish is a situation in which people think that the rate of inflation will remain very low. And if we change expectations of inflation, it is much easier to keep the rate of inflation very, very low.

But John Crow versus Gordon Thiessen, no, that is not important. What is really important is the policy and the policy objectives.

**Senator Simard:** Thank you, Mr. Thiessen. More briefly, we talked about macroeconomics, and I think that if Canadians had been able to follow our deliberations today, in general — and I admit that there are many Canadians who could probably follow that discussion much better than I — they would have felt a bit lost.

In order to popularize this discussion and still bring hope to Canadians, let us express ourselves in concrete terms. I think that I am echoing a concern that is not only concrete but rather immediate for a great many owners of small and medium-sized businesses. These people, like many Canadians, see the banks' profits shooting up. On the other hand, if my reading of the situation is accurate, there are many small and medium-sized businesses that seem to have to deal with tighter credit from those same banks. I think that a committee of the House of Commons addressed that subject recently.

So, for a number of Canadians and business persons who want to work and produce things, is the situation I have described real? What can the Bank of Canada and its Governor do to make the banks and other financial and lending institutions ensure that there is a reasonable source of credit in these times?

**Le président:** Croyez-le ou non, gouverneur, mais cette question du sénateur Simard était brève par rapport à celles auxquelles il nous a habitués.

**Mr. Thiessen:** I must say that the Bank of Canada is not responsible for the behaviour of the banks. That is not our responsibility; it is the responsibility of the Office of the Superintendent of Financial Institutions. I hesitate to comment because I know that there is a committee examining this issue. I also feel that the government is talking with the banks and making the necessary changes. We also hear complaints from the owners of small and medium-sized businesses about the banks and the availability of credit.

I do not really have an answer to your question. I think that, for the banks, it is important not to take too many risks. It is also important for small and medium-sized businesses that the banks look very closely at the risk to be assumed and not say that it is too difficult and too risky: no. But that is not really a solution.



[Text]

Je dois dire que je n'ai pas vraiment une solution à vous offrir. Je ne suis pas certain si mon collègue, M. Freedman, peut ajouter quelque chose.

**M. Freedman:** Je crois qu'il y a eu récemment des changements chez les banques et chez les petites entreprises. Ils commencent à se comprendre un peu plus. Chez les banques on a vu des initiatives récemment, à savoir, comment prêter aux petites entreprises, comment mieux les comprendre, comment s'organiser pour traiter de leurs problèmes d'une façon meilleure que nous le faisons auparavant. Quelques banques ont introduit de nouveaux programmes qui ont comme cible d'améliorer leur relation avec les petites entreprises.

Une chose qui a été changée récemment et qui a donné déjà de bons résultats, c'est le Small Business Loans Act. Suite aux changements qui ont été faits, il en est résulté une augmentation des prêts aux petites entreprises. On a déjà constaté cela.

**Le sénateur Simard:** Je vous remercie, M. Freedman.

**Senator Stewart:** It is very good to have you here, Governor.

My first question requires a bit of a preamble. We established, in your answer to Senator Kirby, that the bank engages in art, and then we went on to establish, just now, that there is no single artist, it's a collective artist.

**Mr. Thiessen:** Art by committee, senator? Is that where you are heading?

**The Chairman:** Paint-by-numbers, Governor, I think is what he has in mind.

**Senator Stewart:** I remember reading a book by Mr. Plumptre some years ago on the conduct of the Canadian dollar in the post-war period. I thought it was a very good book. He said that sometimes we did it right and sometimes we did it wrong.

Could you tell us situations in which you think the collective artist went wrong — pick whatever period you like, the period with which you are familiar — and more important than that, explain why he went wrong. If you can tell us why he went wrong, you will be telling us a great deal about the causal considerations which enter into the effect.

Could you do that, or is that too awkward a question on short notice?

**Mr. Thiessen:** I hope it is not too awkward. I will try to stay away from too much awkwardness, Senator.

When I look back over this last period, particularly going back to the late 1960s, I conclude that we were not concerned enough about a build-up in inflation pressures. We had gone through periods before, particularly right after the Second World War, where there would be a short burst of inflation pressure and it would come down again and life would go on as normal. These were very brief periods. Most people at that stage had lived through the great depression and were not very concerned about inflation, did not tend to react very rapidly when inflation pressures arose.

[Traduction]

I must say that I do not really have a solution to offer you. I am not sure whether my colleague Mr. Freedman can add something.

**Mr. Freedman:** I believe that recently there have been changes in the banks and in small businesses. They are beginning to understand each other a little better. We have seen recent initiatives by the banks: how to lend to small businesses, how to understand them better, how to get organized in order to deal with their problems better than we did previously. Some banks have introduced new programs aimed at improving their relations with small businesses.

One thing that has changed recently and has already produced good results is the Small Business Loans Act. Changes have resulted in an increase in loans to small businesses. We have noted that already.

**Senator Simard:** Thank you, Mr. Freedman.

**Le sénateur Stewart:** C'est un plaisir que de vous compter parmi nous, gouverneur.

Ma première question exige un certain préambule. Vous avez dit, en répondant au sénateur Kirby, que la banque exerce un art après quoi, nous avons établi qu'il s'agissait d'un art collectif.

**M. Thiessen:** Un groupe artistique, sénateur? C'est ce que vous voulez dire?

**Le président:** Gouverneur, je pense qu'il parlait de peinture par numéros.

**Le sénateur Stewart:** Je me souviens d'avoir lu, il y a quelques années, un livre de M. Plumptre sur le comportement du dollar canadien après la guerre. C'était un excellent ouvrage. Il y disait que nous avons eu tantôt raison tantôt tort.

Pourriez-vous nous citer des exemples de cas où le groupe artistique s'est trompé — choisissez la période que vous voulez, celle que vous connaissez le mieux — et surtout nous expliquer la cause de cette erreur. Si vous pouvez nous dire pourquoi il s'est trompé, vous nous permettrez de mieux comprendre les rapports de cause à effet.

Pourriez-vous le faire ou est-ce une question trop complexe pour que vous puissiez y répondre immédiatement?

**M. Thiessen:** J'espère qu'elle n'est pas trop complexe. Je tâcherai d'éviter une trop grande complexité, sénateur.

Si je regarde en arrière, surtout vers la fin des années 60, nous ne nous sommes pas suffisamment préoccupés de la croissance des pressions inflationnistes. Avant cela, particulièrement juste après la Seconde Guerre mondiale, nous avons connu des périodes de brèves poussées inflationnistes après lesquelles tout revenait à la normale. Il s'agissait de périodes très courtes. À l'époque, la plupart des gens avaient connu la grande dépression et ne se souciaient pas beaucoup de l'inflation. Ils n'ont donc pas réagi très rapidement lorsque des poussées inflationnistes se sont fait sentir.



## [Texte]

As we went through the 1960s we felt that we were getting better and better, that there was less art and more science in economics, and therefore that we could run this economy a good deal more like a car. We learned, as we went into the early 1970s, that we indeed could not do that, that our ability to forecast, our ability to predict the effects of policy, was just not as good as all that.

Through much of the late 1960s and into the early 1970s, we pressed rather too hard on the capacity of the Canadian economy to produce, and we built up these pressures, which initially people did not respond to, because they had no history of needing to worry about inflation. But eventually the pressures broke through, and by the early 1970s the inflation rate had gone up a long way.

By this time people felt truly burned by it, because if your wages had fallen behind, and if you were a house buyer in 1974 as opposed to 1971, you lost an awful lot of money in the process.

Having been somewhat traumatized by the increase in inflation, people began to try to protect themselves against it, and an awful lot of behaviour began to occur which was basically driven by inflation. Through the 1970s we saw the spectacle of increasing investments in real estate and people seeking things such as art and jewellery as a hedge against inflation, for goodness sake. Now, this is not a productive activity for the economy as a whole. We really need people to devote their energies to investment in real assets, to invest in the productive capacity of the economy, rather than trying to protect themselves against inflation.

Therefore, once inflation got up there, it was a lot more entrenched and a lot more difficult to bring down than we realized. After 1980-81, when we had a recession and the inflation rate came down a long way, we heaved a sigh of relief, thinking, "I think we have this on the run now". But after the economy started to pick up again, we realized that people were increasingly making their decisions on the assumption that not only would inflation remain, but it would probably go higher. We found an increasing proportion of activity being moved into areas such as real estate because that was seen, if you looked over the previous 15 years, as the best investment you could have.

We all know what happened in the end. We ended up with far too much investment in real estate. We ended up with a situation which was not sustainable, and we had a very sharp crash in the end. All those distortions that had been built up required inflation not just to remain, but to continue to creep up, and when that did not happen a lot of investments obviously became unsupportable and we had a very nasty recession.

Looking back at that period since the late 1960s indicates that it is terribly important not to let that inflation rate get out of hand again, because what happens now is that people react more quickly. This is no longer like the 1960s. If there is a risk of inflation, people run for cover. That can end up causing a very sharp response; interest rates can go up very rapidly in a manner

## [Translation]

Au cours des années 60, nous avons eu l'impression que l'économie s'améliorait de plus en plus, qu'elle devenait davantage une science qu'un art et qu'il était donc possible de la diriger davantage comme une automobile. Nous nous sommes aperçus, au début des années 70, que ce n'était pas vraiment possible, que notre capacité de prévoir et de prédire les effets des politiques n'était pas aussi bonne que cela.

Pendant la majeure partie de la fin des années 60 et du début des années 70, nous avons eu tendance à trop exiger de la capacité de production de l'économie canadienne. Cela a causé des pressions inflationnistes auxquelles les gens sont restés indifférents parce qu'ils n'avaient eu aucune raison, jusque-là, de s'inquiéter de l'inflation. Mais la pression a fini par faire sauter le couvercle de la marmite et, au début des années 70, le taux d'inflation avait augmenté énormément.

Les Canadiens en ont alors ressenti cruellement les effets. Si votre salaire n'avait pas suivi et si vous achetiez une maison en 1974 plutôt qu'en 1971, vous perdiez énormément d'argent.

Ayant été traumatisés par l'augmentation de l'inflation, les gens ont commencé à essayer de s'en protéger et nous les avons vus adopter un comportement dicté par l'inflation. Dans les années 70, il y a eu davantage d'investissements dans l'immobilier et les épargnants se sont tournés vers les oeuvres d'art et les bijoux pour se protéger contre l'inflation. Ce n'est pas une activité productive pour l'ensemble de l'économie. Il faut que les gens consacrent leur énergie à investir dans l'immobilier, dans la capacité de production de l'économie au lieu d'essayer de se protéger contre l'inflation.

Par conséquent, une fois que l'inflation s'est installée, il a été beaucoup plus difficile de la baisser qu'on ne s'y attendait. Après 1980-1981, quand nous avons connu une récession et que le taux d'inflation a largement baissé, nous avons poussé un soupir de soulagement en pensant que nous étions au bout de nos peines. Toutefois, quand l'économie a commencé à reprendre, nous nous sommes rendus compte que les gens prenaient de plus en plus leurs décisions en supposant non seulement que l'inflation se maintiendrait, mais qu'elle augmenterait probablement. Une proportion croissante de l'investissement a été orientée dans des domaines tels que l'immobilier, car au cours des 15 années précédentes, cela semblait être le meilleur investissement qui soit.

Nous savons tous ce qui s'est passé. Nous nous sommes retrouvés avec un investissement beaucoup trop important dans l'immobilier. Finalement, comme la situation n'était plus viable, il y a eu un brusque effondrement du marché. À cause de toutes ces distorsions, il fallait non seulement que l'inflation reste stable, mais qu'elle continue de s'accroître et, vu qu'elle a diminué, de nombreux investissements n'étaient plus viables et nous avons connu une très dure récession.

En considérant ce qui s'est passé depuis la fin des années 60, nous pouvons voir qu'il est très important de ne pas laisser l'inflation dégénérer de nouveau, car maintenant les gens réagissent beaucoup plus rapidement. Ce n'est plus comme dans les années 60. Au premier risque d'inflation, les gens courent se protéger. Cela peut entraîner une réaction très brutale; les taux

## [Text]

that can get in the way of the economy operating as effectively as one would like.

**Senator Stewart:** I have another question, Mr. Chairman, which follows directly on from what the Governor has said.

In your paper and in what you have stated here this afternoon, you constantly talk about low inflation and you have a band, one to three. You never talk about no inflation. Is that an unthinkable in your model?

**Mr. Thiessen:** I do not know. I think it is something that one needs to be agnostic about at this stage. In the joint declaration in December, we agreed that by 1998, we would define what we mean by "price stability", which is: What is the long-term objective? What is it sensible to have over the long-term? Having gone through 20 years of high inflation, there are very few people around who remember what it was like in the 1960s. Therefore, I think we have to go through this period of very low inflation and then ask ourselves, what is a sensible definition? Are we content that there is very little in the way of bias in the Consumer Price Index? Are we content that, at low rates of inflation, some prices will be rising, some will be falling, but the average will stay stable? We need a little bit of time before we decide that. Therefore, for the moment, I think we need to be agnostic on what exactly it is.

**Senator Stewart:** May I make one comment? There was an eighteenth century political economist, whose name would be familiar to you, who stated: "Any viable economy requires just a little trickle of inflation," so bear that in my mind.

**Mr. Thiessen:** I must say, senator, I would not agree with that.

**Senator Stewart:** Now we are getting the answer.

**Mr. Thiessen:** A little bit of inflation, I think, assumes that one can fool some of the people all the time, and I do not believe that.

**Senator Gustafson:** Welcome, Governor, and your associates. In this business of inflation, are there not areas where one has to single out the situation? You obviously monitor government very closely. We also have to realize that we must compete with the Americans. We have an unemployment rate that is way too high. The unemployment rate in the United States is around 6 to 7 per cent, and in some provinces ours is very high.

Inflation has been constant since 1930, and I will use the example of farmland since I know that area well. I was born in 1933 and have heard stories of the crash. However, farmland has risen constantly from that time until the early 1980s and no one worried about it, not even the bankers. They said to farmers, "Don't worry about your payments. The land is worth more money. Why worry?" We still have areas where there is inflation, for example, house building in British Columbia is very inflated in comparison to Washington State.

## [Traduction]

d'intérêt peuvent grimper très rapidement d'une façon qui peut empêcher l'économie de fonctionner aussi efficacement qu'on le voudrait.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, j'ai une autre question qui découle directement de ce que le gouverneur vient de dire.

Dans votre mémoire et dans les déclarations que vous avez faites ici, cet après-midi, vous parlez constamment d'une inflation faible et d'une fourchette de 1 à 3 p. 100. Vous ne parlez jamais d'une inflation nulle. Est-ce impensable selon vous?

**M. Thiessen:** Je l'ignore. Pour le moment, c'est une chose pour laquelle il faut se montrer agnostique. Dans la déclaration conjointe de décembre, nous avons convenu de définir, d'ici 1998, ce que nous entendons par «stabilité des prix» c'est-à-dire: Quel est l'objectif à long terme? Qu'est-il raisonnable de souhaiter à long terme? Après avoir connu 20 années de forte inflation, très peu de gens se souviennent de ce qu'étaient les années 60. Par conséquent, pour traverser cette période de très faible inflation, nous devons nous demander quelle est la bonne définition. Pouvons-nous dire que l'indice des prix à la consommation s'écarte très peu de la réalité? Pouvons-nous dire qu'avec un faible taux d'inflation, certains prix augmenteront tandis que d'autres tomberont si bien que la moyenne restera stable? Il nous faut un peu de temps pour pouvoir en juger. Par conséquent, pour le moment, je crois qu'il faut se montrer agnostique pour porter un jugement.

**Le sénateur Stewart:** Me permettez-vous une observation? Un économiste politique du XVIII<sup>e</sup> siècle, dont vous connaissez bien le nom, a dit un jour: «Toute économie viable a besoin d'un petit peu d'inflation», alors ne l'oubliez pas.

**M. Thiessen:** J'avoue, sénateur, que je ne suis pas d'accord sur ce principe.

**Le sénateur Stewart:** Voilà enfin la réponse.

**M. Thiessen:** Cela laisse entendre, selon moi, que l'on peut toujours tromper certaines personnes, mais je n'en crois rien.

**Le sénateur Gustafson:** Je vous souhaite la bienvenue, gouverneur, à vous et à vos collaborateurs. En ce qui concerne l'inflation, n'y a-t-il pas des cas particuliers? Bien entendu, vous surveillez le gouvernement de très près. D'autre part, il faut bien se rendre compte que nous devons concurrencer les Américains. Nous avons beaucoup trop de chômage. Aux États-Unis, le taux de chômage est de 6 à 7 p. 100, tandis que dans certaines de nos provinces, il est très élevé.

L'inflation a été constante depuis 1930, et je vais prendre l'exemple des terres agricoles étant donné que je connais bien la question. Je suis né en 1933 et j'ai entendu parler de la crise. Toutefois, le prix des terres agricoles n'a pas cessé d'augmenter depuis, jusqu'au début des années 80, et personne ne s'en est inquiété, pas même les banquiers. Ces derniers ont dit aux agriculteurs: «Ne vous inquiétez pas pour vos paiements, votre terre vaut davantage. Pourquoi s'inquiéter?» L'inflation règne encore dans certains domaines. Par exemple, le prix des maisons



[Texte]

I would like to give an example of where government — it was our government — used something that might be seen as inflationary which turned out very well for the creation of jobs; it was the tax credit on farm machinery. I know this because I worked on the 10-per-cent tax credit. Every one of those little machine shops had people on the unemployment list who were receiving large amounts of government money and each one became a little factory when a tractor is traded in, reconditioned and painted. With the institution of the 10-per-cent tax credit on farm machinery, there was a boom in the farm machine industry especially on the prairies, but I am sure throughout all of Canada. This took people off unemployment insurance, created much needed jobs and gave an opportunity to compete a little. It is questionable what is going to happen from here on. However, this is certainly an example where a person who has not got a job had some real concern.

**The Chairman:** Senator Gustafson, perhaps you could put the question.

**Senator Gustafson:** Are there areas where some inflation is probably allowable to create jobs and get us over the hump? There are many areas in which we will never compete with the Americans if we do not make some moves, in my opinion.

**Mr. Thiessen:** Senator, price stability or very low inflation does not mean that all prices are doing exactly the same thing. That will never be the case. There will always be some prices rising faster than others, and some prices falling faster. That is the manner in which the market and the economy works. The way one moves resources into a booming area is for prices to go up in that area; that attracts people, capital, machinery and equipment. That is the way the world works.

At the same time, if there are some highly productive areas one may expect to see prices fall. Witness computers, for example; these days with increasing productivity, computers can be produced more and more cheaply and prices are falling. That is what one always expects to see.

Therefore, no, there is no sense that all prices are pinned into this narrow range. What one cares about is the average. What one does not want is for the average to be going up constantly, because then people stop worrying about doing productive things and start worrying about protecting themselves. Absolutely, some prices can rise.

**Senator Gustafson:** You obviously monitor governments very closely. I recall getting on the plane in Toronto and there were six bankers coming to see what the first budget would be in Saskatchewan after the change of government.

[Translation]

en Colombie-Britannique est beaucoup plus élevé que dans l'état de Washington.

Je voudrais vous citer un exemple de mesure prise par le gouvernement — c'était le nôtre — qui pouvait paraître inflationniste, mais qui a largement contribué à la création d'emplois; je veux parler du crédit d'impôt sur les machines agricoles. Je connais la question parce que j'ai travaillé à ce crédit d'impôt de 10 p. 100. Chaque petit atelier d'outillage avait des employés en chômage qui touchaient des prestations du gouvernement et chacun de ces ateliers est devenu une véritable petite usine lorsque les agriculteurs ont remplacé leur tracteur ou l'ont fait réviser et repeindre. Le crédit d'impôt de 10 p. 100 sur les machines agricoles s'est traduit par un grand essor du secteur de l'outillage agricole, surtout dans les Prairies, mais certainement aussi dans tout le Canada. De nombreux prestataires ont pu se passer de l'assurance-chômage, cela a créé les emplois que l'on attendait et les entreprises ont pu soutenir un peu la concurrence. Quant à savoir ce qui se passera à partir de maintenant, c'est une autre question. Toutefois, c'est là un exemple de cas où celui qui n'a pas d'emploi éprouve de vives inquiétudes.

**Le président:** Sénateur Gustafson, peut-être pourriez-vous poser votre question.

**Le sénateur Gustafson:** Y a-t-il des secteurs où l'on peut tolérer une certaine inflation dans le but de créer des emplois et de nous faire traverser les difficultés actuelles? Il y a bien des domaines dans lesquels nous ne concurrencerons jamais les Américains si nous ne prenons pas certaines mesures.

**M. Thiessen:** Sénateur, la stabilité des prix ou une inflation très faible ne veut pas dire nécessairement que tous les prix vont se comporter exactement de la même manière. Ce ne sera jamais le cas. Certains prix vont toujours augmenter plus vite que d'autres et certains vont diminuer plus rapidement. C'est ainsi que fonctionnent le marché et l'économie. Pour qu'un secteur prenne de l'expansion, il faut que les prix augmentent dans ce secteur; cela attire des gens, des capitaux, des machines et de l'équipement. C'est ainsi que cela marche.

En même temps, on peut s'attendre à une baisse de prix dans certains secteurs très productifs. Prenez les ordinateurs, par exemple; avec l'augmentation de la productivité, on peut produire maintenant davantage d'ordinateurs pour moins cher, ce qui fait chuter les prix. C'est ce qu'on s'attend toujours à voir.

Par conséquent, il n'est pas question d'enfermer tous les prix dans cette fourchette étroite. L'important c'est la moyenne. Il ne faut pas que cette moyenne augmente constamment, car dans ce cas, les gens ne s'intéressent plus à faire des choses productives et commencent à vouloir se protéger. Mais c'est vrai, certains prix peuvent augmenter.

**Le sénateur Gustafson:** De toute évidence, vous surveillez les gouvernements de très près. Je me souviens d'avoir pris l'avion, à Toronto, et d'avoir rencontré six banquiers qui venaient voir quel serait le premier budget de la Saskatchewan après le changement de gouvernement.



*[Text]*

I suppose this is an unfair question, in some sense, but the market responds to what government does, to what budgets do. As I said earlier, we have pockets of severe problems. You obviously have made some exceptions, or might not admit to the type of control that the banks have with government.

**Senator Ghitter:** Governor, I wish to return to Economics 200, something I barely got through, and speak as a western Canadian for a moment. In the west, and throughout Canada, we are well aware of the ravages of high interest rates and of the benefits of a low Canadian dollar in relationship to other currencies. Although it may hurt us when we go to Disneyland, it helps cash flow for oil and agricultural sector companies operating in western Canada.

How far is the bank willing to go when using interest rates, which are inflationary, to protect the Canadian dollar, or would you let the Canadian dollar drop to, say, 60 cents in order to maintain staying away from high interest rates?

**Mr. Thiessen:** I do not think that the relationships are quite the way you describe them. First of all, the bank does not have a target for the Canadian dollar, either on the up side or the down side. However, we do know that the Canadian dollar has major impacts on the Canadian economy, and those we take into account.

When the Canadian dollar is high, it ensures that if we are in an inflationary situation, it will help to moderate that situation. We also know that when the Canadian dollar is low, this is very stimulative and will help the economy expand, but it will involve increases in prices.

We take those into account when we decide on what monetary policy is going to do. And, in general, when we are deciding what type of actions to take, we look at the combined effect of both the Canadian dollar and the interest rates. What we say to ourselves is, "On balance, does the total of monetary conditions look about right to keep us in this target band for inflation?" That is the manner in which we tend to operate.

If there is a loss of confidence in the Canadian dollar and in Canadian dollar assets, one will find a declining dollar which will give higher interest rates almost automatically. Increasingly, investors, whether they are Canadian or foreigner, will demand an increased margin in their interest rates to protect themselves against the loss of capital they are suffering when the dollar declines. If there were to be a loss of confidence in the Canadian dollar, the bank would react — it must react — because if we lose confidence in our currency, we will end up with interest rates which are substantially higher than before. I could give the example of the autumn of 1992 at the time of the Constitutional Referendum.

**Senator Ghitter:** In your report to us today you referred to some uncertainties about future developments in Canada. I take it that if those uncertainties resulted in the confidence in our dollar dropping, the bank may feel compelled to utilize the

*[Traduction]*

C'est une question que je n'aurais sans doute pas dû vous poser, mais le marché réagit face aux mesures gouvernementales, face aux budgets. Comme je l'ai dit tout à l'heure, il y a de graves problèmes dans certaines régions. Vous avez certainement fait quelques exceptions, que vous le reconnaissiez ou non, quant au genre de contrôle que la Banque exerce sur le gouvernement.

**Le sénateur Ghitter:** Gouverneur, je voudrais en revenir à mon cours d'Économie 200, que j'ai réussi de peine et de misère, en vous parlant en tant que Canadien de l'Ouest. Dans l'Ouest, comme dans tout le Canada, nous sommes parfaitement conscients des ravages que causent les taux d'intérêt élevés et des avantages d'un dollar canadien faible par rapport aux autres devises. Cela nous coûte cher quand nous allons à Disneyland, mais c'est bon pour la trésorerie des compagnies pétrolières et agricoles de l'ouest du pays.

Dans quelle mesure la Banque est-elle prête à augmenter les taux d'intérêt, ce qui accroît l'inflation, pour protéger le dollar canadien? Ou seriez-vous prêt à laisser tomber le dollar canadien disons, à 60 cents, pour éviter de relever les taux d'intérêt?

**M. Thiessen:** Je ne pense pas que le rapport soit exactement tel que vous le décrivez. Tout d'abord, la banque n'a pas fixé d'objectif pour le dollar canadien, c'est-à-dire ni un plafond ni un seuil. Cependant, nous savons que le dollar canadien a d'importantes répercussions sur l'économie canadienne et nous devons donc en tenir compte.

Quand le cours du dollar est élevé, s'il y a de l'inflation, cela contribuera à la modérer. Nous savons également que, lorsque le dollar est faible, cela stimule énormément l'expansion économique, mais les prix augmentent.

Nous tenons compte de ces facteurs quand nous décidons de la politique monétaire à adopter. En général, quand nous décidons des mesures à prendre, nous tenons compte des effets combinés du cours du dollar et des taux d'intérêt. Nous nous disons: «Dans l'ensemble, les conditions monétaires globales semblent-elles pouvoir nous maintenir dans cette fourchette cible relativement à l'inflation?» C'est ainsi que nous opérons.

Si les investisseurs perdent confiance dans le dollar canadien et dans les placements en dollars canadiens, le dollar baisse, ce qui augmente les taux d'intérêt presque automatiquement. De plus en plus, les investisseurs, qu'ils soient Canadiens ou étrangers, exigent une marge plus importante sur leurs taux d'intérêt pour se protéger contre la perte de capital qu'ils subissent quand le dollar baisse. Si l'on perd confiance dans le dollar canadien, la banque réagit — elle doit réagir — car sinon, nous nous retrouverons avec des taux d'intérêt nettement plus élevés qu'avant. Je peux vous citer l'exemple de l'automne 1992, lors du référendum sur la Constitution.

**Le sénateur Ghitter:** Dans votre déclaration d'aujourd'hui, vous avez parlé de certaines incertitudes quant à la situation politique future du Canada. Si j'ai bien compris, au cas où ces incertitudes se traduiraient par une baisse de confiance dans notre

[Texte]

interest rates by raising them to bring stability? Would that be a fair comment?

**Mr. Thiessen:** I do not think there was a serious loss of confidence on this occasion. However, I would say that if that were to occur, yes, the bank would respond.

**Senator Stratton:** I would like to thank you for your patience in answering all our questions and some of our statements.

Speaking as a past member of the small business community, it was particularly encouraging to read your comments in the opening paragraphs of the general observations in your annual report, and to hear you reiterating this afternoon the importance of stability and your firm belief that all the factors are in place for that continued stability, low inflation and hopefully low interest rates as a result.

We are all concerned and nervous because of the recent events with respect to the downgrading of our bond rating and the jacking up of interest rates. However, you seem to have reassured us on that point. Will the increase in the interest rates and the downgrading of our bond rating have an impact on Minister of Finance Martin's projection in his budgets? Will he now have difficulty in reaching those targets?

**Mr. Thiessen:** I do not know whether I can answer that question. A lot depends on how long the increase in interest rates stays around. I am not sure that I can remember precisely what assumptions he made in that budget and where those interest rates are now relative to the assumptions.

Generally, at this stage of the game, it is too early to make predictions about exactly how long this situation will last and what will be the outcome. Even today things are looking a bit more stable than they were yesterday. That is encouraging.

**The Chairman:** I should like to ask a brief supplementary question on that point, Governor. One of the things that Canadians have been taught largely by your predecessor, but also from the media over the last decade — for those who simply read above the fold of the newspaper as we say in our business — is a very simple maxim. It is that low inflation automatically brings low interest rates. I suspect that if we had listened to the phone-in shows across the country this morning we would have found a situation in which many Canadians would have been saying, "There's something wrong here. We've been taught a very simple message, which is that as long as we keep inflation down, interest rates will stay down. All the newspapers and the news broadcasts said inflation is something in the order of 0.2 per cent, yet rates went up by three-quarters of a point."

I think Senator Stratton was moving in this direction. I wonder whether Canadians, who will just look for the top-of-the-line news, can draw one of two conclusions from today's events; the principle that they believed was true, which is low inflation automatically brings low interest rates, is not true, or that this is a short-term phenomenon. You have used the phrase "short-term fluctuation" two or three times today. I suppose they are the two

[Translation]

dollar, la banque se sentirait obligée d'augmenter les taux d'intérêt pour ramener la stabilité. Est-ce bien cela?

**M. Thiessen:** Je ne pense pas qu'il y ait eu une perte de confiance importante à cette occasion. Je dirais toutefois que, si cela se produisait, effectivement, la banque réagirait ainsi.

**Le sénateur Stratton:** Je vous remercie de la patience avec laquelle vous avez répondu à toutes nos questions et à certaines de nos observations.

En tant qu'ancien membre du secteur de la petite entreprise, j'ai trouvé très encourageantes les remarques que vous faites dans les premiers paragraphes des observations générales de votre rapport annuel et celles que vous avez réitérées cet après-midi quant à l'importance de la stabilité et votre conviction que tous les facteurs sont en place pour maintenir cette stabilité, une inflation faible et, espérons-le, de faibles taux d'intérêt.

Nous sommes tous inquiets et nerveux à la suite de l'abaissement de la cote attribuée à nos obligations et de la hausse des taux d'intérêt. Cependant, vous semblez nous avoir rassurés à cet égard. La hausse des taux d'intérêt et l'abaissement de notre cote de crédit auront-ils des répercussions sur les prévisions budgétaires du ministre des Finances, M. Martin? Va-t-il désormais avoir de la difficulté à atteindre ses objectifs?

**M. Thiessen:** Je ne suis pas certain de pouvoir répondre à cette question. Tout dépend du temps pendant lequel les taux d'intérêt resteront à ce niveau. Je ne me souviens pas exactement des hypothèses que M. Martin a faites dans son budget et je ne peux pas dire vraiment où se situent les taux d'intérêt par rapport à ces hypothèses.

Il est encore trop tôt pour prédire combien de temps cette situation durera et quel en sera le résultat. Aujourd'hui, déjà, les choses semblent un peu plus stables qu'hier. C'est encourageant.

**Le président:** Je voudrais poser une brève question supplémentaire à ce sujet, gouverneur. L'une des choses que les Canadiens ont apprises, surtout de votre prédécesseur, mais également des médias, au cours de la dernière décennie — du moins ceux qui se contentent de lire les manchettes des journaux — c'est un principe bien simple. Une faible inflation apporte automatiquement de faibles taux d'intérêt. Si nous avions écouté les lignes ouvertes diffusées ce matin par les stations de radio du pays, nous aurions sans doute entendu de nombreux Canadiens dire: «Rien ne va plus. Nous avons appris un principe bien simple à savoir que tant que l'inflation sera faible, les taux d'intérêt resteront bas. Tous les journaux et bulletins de nouvelles disent que l'inflation est de l'ordre de 0,2 p. 100, mais les taux ont augmenté de trois quarts de point».

Je crois que le sénateur Stratton s'était orienté dans cette voie. Je me demande si les Canadiens, qui se contentent de lire les manchettes des journaux, peuvent tirer une ou deux conclusions des événements d'aujourd'hui; le principe auquel ils croyaient, selon lequel une faible inflation apporte automatiquement de faibles taux d'intérêt, ne tient plus ou ce n'est qu'un phénomène à court terme. Vous avez parlé, à deux ou trois reprises aujourd'hui,



[Text]

poles that Canadians can conclude from the events of the last 24 hours.

Where do you think the average Canadian ought to come down on that question on the basis of what has happened?

**Mr. Thiessen:** It is always a problem in economics, Mr. Chairman, that there is a difference between the short run and the long run. Frequently, one gets rather impatient with economic propositions which are true over a longer period when they do not necessarily hold at all times. Over time — of this I am absolutely convinced — the best way, most reliable, probably the only way to get low interest rates is to have low inflation. Of that I have no doubt. That does not mean that there will not be periods in which interest rates go up. It does not mean that you will be able to isolate yourself completely from the rest of the world. However, over time and on average, you will get low interest rates from low inflation.

**The Chairman:** Is it fair to paraphrase that answer to say that the principle that Canadians had been taught is a correct principle, but that there are deviations around the mean?

**Mr. Thiessen:** There will always be fluctuations.

**Senator Bolduc:** Governor, you told us this afternoon that the fundamentals of the Canadian economy are good. That is to say there is low inflation. We have low inflation. You also mentioned monetary policy committed to price stability and an economy with rising productivity and improving competitiveness. I agree with all that. Do you not agree also that if the rate of savings for private business were higher or not impeded by the government deficit, then it would be better?

**Mr. Thiessen:** There is no question that over time, what one wants to see is governments using up less private savings and having more private savings available to the private sector to engage in productive investment, yes.

**Senator Bolduc:** Finally, sir, I would like to ask you to give a comment, if you dare to give one.

**Mr. Thiessen:** That sounds like trouble.

**Senator Bolduc:** A Canadian parliamentarian said during the summertime that the Governor of the Bank of Canada is an official of government. What do you think of that?

**Mr. Thiessen:** The bank has a very special status within government. The bank is not a government department; it is a public corporation established by an act of Parliament. The Governor and the duties of the Governor are set out in that act. It is an act which gives the Bank of Canada a degree of autonomy within the structure of government. It gives the bank responsibility for monetary policy. I think that gives the

[Traduction]

de «fluctuations à court terme». Je suppose que ce sont les deux conclusions que les Canadiens peuvent tirer des événements de ces dernières 24 heures.

Selon vous, quelle devrait être la conclusion du Canadien moyen devant ce qui s'est passé?

**M. Thiessen:** Le problème, en économie, monsieur le président, est qu'il existe une différence entre le court terme et le long terme. Souvent, on a tendance à s'impatienter devant des propositions économiques qui sont vraies à long terme alors qu'elles ne sont pas nécessairement toujours valides. Avec le temps — et j'en suis absolument convaincu — la façon la meilleure et la plus sûre et probablement la seule façon d'avoir de faibles taux d'intérêt est de maintenir l'inflation à un faible niveau. Je n'ai aucun doute là-dessus. Cela ne veut pas dire que les taux d'intérêt n'augmenteront pas occasionnellement. Cela ne veut pas dire que vous pourrez vous isoler complètement du reste du monde. Cependant, avec le temps et en moyenne, une faible inflation se traduira par de faibles taux d'intérêt.

**Le président:** Pour résumer cette réponse, peut-on dire que le principe qui a été inculqué aux Canadiens reste valide, mais qu'il faut s'attendre à des écarts par rapport à la moyenne?

**M. Thiessen:** Il y aura toujours des fluctuations.

**Le sénateur Bolduc:** Gouverneur, vous nous avez dit cet après-midi que les fondements de l'économie canadienne étaient sains. Autrement dit, l'inflation est faible. Nous avons un faible taux d'inflation. Vous avez également mentionné une politique monétaire visant à la stabilité des prix et une économie caractérisée par une hausse de la productivité et une amélioration de la compétitivité. Je suis d'accord sur tous ces points. Ne convenez-vous pas également que si l'épargne mise à la disposition de l'entreprise privée était plus importante ou n'était pas compromise par le déficit du gouvernement, la situation serait meilleure?

**M. Thiessen:** Il ne fait aucun doute qu'à la longue, il est souhaitable que le gouvernement ait moins recours à l'épargne privée de façon à laisser davantage de capitaux privés à la disposition du secteur privé pour qu'il puisse faire des investissements productifs, en effet.

**Le sénateur Bolduc:** Enfin, je voudrais vous demander de nous faire un commentaire, si vous l'osez.

**M. Thiessen:** Cela s'annonce plutôt mal.

**Le sénateur Bolduc:** Un parlementaire canadien a déclaré, pendant l'été, que le gouverneur de la Banque du Canada était un agent du gouvernement. Qu'en pensez-vous?

**M. Thiessen:** La Banque a un statut très particulier au sein du gouvernement. Ce n'est pas un ministère, mais une société publique constituée par une loi du Parlement. Les responsabilités du gouverneur sont énoncées dans cette loi. Cette loi confère à la Banque du Canada une certaine autonomie au sein de la structure gouvernementale. Elle confère à la banque la responsabilité de la politique monétaire. Je pense que cela donne à cette institution et



[Texte]

institution and the head of the institution a somewhat special status within government. It is not just like another government department.

**Senator Bolduc:** Thank you, Governor. We will send that message to the parliamentarian in question.

**Senator Grafstein:** Governor, I appreciate the opportunity to ask you a question or two. First, I was interested in your last comment about short and long run. I assume you will recall the famous saw that we had better concentrate on the short term because in the long term we will all be dead.

Would you tell me a bit about the short term in terms of historic relationships between real interest rates and inflation? I remember some years ago a Senate committee had an opportunity to go to Washington where we had a chance to talk to Paul Volcker. I asked him to give some guidance as to what should be the range between real interest rates and inflation. I ask this of you, as has the chairman and others, in order to give the private sector some help as to how they should govern their affairs, because all businesses, big and small, have to make predictions. One of the most difficult tasks now, having in mind the rise in interest rates, is to start making predictions.

Obviously, the country and the bank — everyone — wants smooth, stable, predictable trends. Can you give us some guidance in that regard? Can you give the private sector, as well as the government sector, some guidance as to what are the acceptable historic ranges between real interest rates and inflation, in numerical terms?

**Mr. Thiessen:** My goodness, I do not know that there is a nice neat relationship to which one can refer. There is no doubt that, on average, when inflation rates are high, real interest rates will eventually get very high. What you end up with is a premium in those interest rates to cover uncertainty. When inflation is high it becomes highly unpredictable. Therefore, you may be at 10 per cent inflation, but your ability to predict what inflation will be next year and the year after deteriorates terribly at those rates.

What you find is not only do you have to have an interest rate which compensates you for the 10-per-cent inflation, savers and investors will demand a premium above that because you are not certain it will be 10 per cent next year. It may be 12 per cent or 13 per cent.

On top of that, if you need to try to get that inflation rate down because it is doing terrible things to your economy, you will have yet another extra premium in there to try to turn the situation around. Typically, in those circumstances, you will have very high real interest rates.

I will try to give some notion of where real interest rates should be over time. When you are in low inflation, basically, you expect real interest rates over time to be somewhere near the potential growth of your economy. So if your economy can grow, on average, by 3 to 4 per cent, you might expect real interest rates to be somewhere in that vicinity.

[Translation]

à son gouverneur un statut assez particulier au gouvernement. Ce n'est pas comme un ministère.

**Le sénateur Bolduc:** Merci, gouverneur. Nous allons transmettre ce message au parlementaire en question.

**Le sénateur Grafstein:** Gouverneur, j'aimerais pouvoir vous poser une ou deux questions. Premièrement, j'ai écouté avec intérêt votre dernière observation au sujet du court terme et du long terme. Vous vous souviendrez sans doute de la célèbre maxime selon laquelle nous ferions mieux de nous occuper du court terme étant donné qu'à long terme nous serons tous morts.

Pourriez-vous me parler un peu du court terme en ce qui concerne les relations historiques entre les taux d'intérêt réels et l'inflation? Il y a quelques années, un comité sénatorial est allé à Washington où nous avons eu l'occasion de parler à Paul Volcker. Je lui ai demandé de nous indiquer quelle devrait être l'écart entre les taux d'intérêt réels et l'inflation. Je vous pose la question, comme le président et d'autres l'ont fait, pour permettre au secteur privé de mieux savoir comment gérer ses affaires, étant donné que toutes les entreprises, grandes et petites, doivent faire des prévisions. Étant donné la hausse des taux d'intérêt, l'une des choses les plus difficiles à faire, c'est de prédire l'avenir.

De toute évidence, le pays et la banque — en fait tout le monde — souhaitent des tendances régulières, stables et prévisibles. Pourriez-vous nous donner quelques indications à cet égard? Pouvez-vous faire savoir au secteur privé, de même qu'au secteur public, quels sont les écarts historiques acceptables entre les taux d'intérêt réels et l'inflation, en termes numériques?

**M. Thiessen:** En fait, j'ignore s'il existe un rapport précis auquel on peut se référer. Il est certain qu'en moyenne, quand les taux d'inflation sont élevés, les taux d'intérêt réels augmentent beaucoup. On est obligé de majorer les taux d'intérêt pour compenser l'incertitude. Quand il y a une forte inflation, la situation devient tout à fait imprévisible. Par conséquent, le taux d'inflation peut être de 10 p. 100, mais à un tel niveau, vous n'êtes plus en mesure de prédire quelle sera l'inflation l'année prochaine ou l'année d'après.

Dans ces conditions, non seulement le taux d'intérêt doit compenser l'inflation de 10 p. 100, mais les épargnants et les investisseurs exigent une marge supplémentaire parce qu'ils ne sont pas certains que l'inflation sera encore de 10 p. 100 l'année prochaine. Elle pourrait atteindre 12 ou 13 p. 100.

Par-dessus le marché, si vous essayez d'abaisser le taux d'inflation parce qu'il est catastrophique pour l'économie, vous devez encore majorer les taux d'intérêt à cause des efforts déployés pour changer la situation. Dans de telles circonstances, les taux d'intérêt sont généralement très élevés.

Je vais essayer de vous donner une idée de ce que les taux d'intérêt réels devraient être avec le temps. Quand l'inflation est faible, vous vous attendez à ce que les taux d'intérêt réels correspondent à peu près au potentiel de croissance de l'économie. Si l'économie peut connaître une croissance moyenne de 3 à 4 p. 100, vous pouvez vous attendre à ce que les taux d'intérêt réels se situent dans ce voisinage.

[Text]

What we know is that there are always cycles and at any time you can have interest rates which are higher than that and interest rates which are lower than that.

**Mr. Freedman:** Senator, one thing you may be thinking about is the fact that it takes time before people adjust. For example, what you may have in mind is what took place after the event, the ex-post real interest rates on long-term bonds in the 1970s and early 1980s, which were very low. That happened because people were fooled. They went into the period thinking that inflation would remain low. They were fooled. After the event those people who bought bonds, for example, at 5 per cent, were then hit with 8 per cent inflation. They really lost.

Much of what we saw through this period of very high real interest rates during the 1980s — and it is always difficult to know what a real interest rate is because it is built on expected inflation — can be attributed to the fact that having been burnt in the 1970s, people take a long time to adjust and to believe you when you say you are going to get inflation down.

In some sense, if you let inflation get out of hand you may have a short run — very low and real interest rates — because of all those people who bought long-term bonds. That will disappear over time and leave you with the lingering effects of the inflation.

To the extent that there is a lot of uncertainty, what happens is that more and more people refuse to lend long. The entire market gets moved into the short term because, of course, they know that once inflation picks up a short-term bond or treasury bill can be adjusted rapidly.

**Senator Grafstein:** Mr. Chairman, the public knows that inflation is low and flat. What they do not know about is the jacks in interest rates. To my mind that is what is causing instability, and will continue to cause it. It is these sudden shifts up and down. I was taught in the old school that all rates at all times should move in a careful and smooth way as opposed to the jacks up and down. In my view, it is the jacks up and down which cause instability as much as anything else.

That is a comment, Mr. Chairman. Since we are all amateur economists, I thought I would give you the benefit of Economics 200, University of Western Ontario, 1952.

**The Chairman:** As someone who has known many economists, I thought the word "amateur" automatically went with the word "economist".

**Mr. Thiessen:** I would not mind commenting on that, Mr. Chairman. I do not think that one can control interest rates to the extent you imply, senator. You are implying that all interest rates are somehow under central control and therefore you can move them gradually. That is what we tended to be taught in economics. Unfortunately, what economics tended not to pay enough attention to in the past were financial markets and their expectations. What we know now is that those can change

[Traduction]

Nous savons qu'il y a toujours des cycles et qu'à tout moment les taux d'intérêt peuvent être supérieurs ou inférieurs à ce niveau.

**M. Freedman:** Sénateur, n'oubliez pas qu'il faut prévoir une certaine période d'ajustement. Par exemple, pour examiner ce qui s'est passé après coup, dans les années 70 et au début des années 80, les taux d'intérêt réels sur les obligations à long terme étaient très faibles. Les gens se sont laissés avoir. Ils s'imaginaient que l'inflation resterait faible. Ils se sont fait berner. Après coup, ceux qui avaient acheté des obligations à 5 p. 100, par exemple, ont dû faire face à une inflation de 8 p. 100. Ils ont perdu de l'argent.

Ce qui s'est passé pendant la période où les taux d'intérêt réels ont été très élevés, pendant les années 80 — et il est toujours difficile de savoir quel est le taux d'intérêt réel étant donné qu'il se base sur l'inflation prévue — peut être attribué, dans une large mesure, au fait qu'après avoir perdu de l'argent dans les années 70, les investisseurs ont mis beaucoup de temps à s'adapter et à croire que l'inflation allait effectivement baisser comme nous l'affirmions.

Dans un certain sens, si vous laissez l'inflation augmenter de façon excessive, vous aurez peut-être des taux d'intérêt réels très faibles à court terme grâce à tous ceux qui ont acheté des obligations à long terme. Mais avec le temps, vous vous retrouverez avec les effets persistants de l'inflation.

Dans un climat de grande incertitude, de plus en plus de gens refusent de prêter à long terme. Tout le marché se tourne vers le court terme, car les investisseurs savent évidemment que, si l'inflation reprend, ils pourront se débarrasser rapidement d'une obligation à court terme ou d'un bon du Trésor.

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le président, le public sait que l'inflation est faible et uniforme. Ce qu'il ignore c'est ce qui fait grimper les taux d'intérêt. À mon avis, c'est un facteur d'instabilité. Ce sont ces fluctuations soudaines qui en sont la cause. Je suis de la vieille école selon laquelle les taux devraient toujours fluctuer en douceur plutôt que brutalement. Selon moi, ce sont les hausses et les baisses subites qui causent de l'instabilité.

Ce n'est qu'une observation, monsieur le président. Comme nous sommes tous des économistes amateurs, j'ai voulu vous faire profiter du cours d'Économie 200 que j'ai suivi à l'Université Western Ontario en 1952.

**Le président:** Ayant fréquenté de nombreux économistes, je pensais que le mot «amateur» accompagnait automatiquement le mot «économiste».

**M. Thiessen:** Je veux bien dire ce que j'en pense, monsieur le président. Je ne pense pas qu'on puisse contrôler les taux d'intérêt aussi bien que vous le dites, sénateur. Vous laissez entendre que tous les taux d'intérêt sont sous le contrôle de la banque centrale et qu'on peut donc les faire fluctuer graduellement. C'est ce qu'on nous enseigne dans les cours d'économie. Malheureusement, par le passé, les économistes ne prêtaient pas suffisamment attention aux marchés financiers et à leurs attentes. Nous savons



[Texte]

rapidly. When they do, you find that there is a rapid change in the interest rates that savers and investors will accept.

**The Chairman:** Thank you, Governor. On behalf of the committee I would like to thank you very much for coming today. Your comments were instructive both for us and for the media present.

I will also say that you have set three records today. First, this is the first of what we said earlier we hope will be an annual appearance by you. Second, there were 22 senators present today which is, as best as any of us can tell, a record for any Senate committee. Third, this is the first time that the cable parliamentary channel has broadcast a Senate hearing from gavel to gavel.

For all those reasons, we are most grateful for your being here. We think your comments were instructive, not only to us but to other Canadians through the media. Many of us who have been around politics for awhile marvel at your ability to navigate troubled waters so carefully in your answers.

We have one other piece of business concerning Bill C-5. Bill C-5 is an Act to amend the Customs Tariff. We have with us Patricia Close, Director of the Tariffs Division, Department of Finance. She has two other people with her. Please tell us who the others are, Ms Close. You will then make a brief statement and we will ask some questions.

**Ms Patricia M. Close, Director, Tariffs Division, Department of Finance:** With me is Ian Currie, Policy Advisor, Tariffs Division; and Al Meghji, Counsel, Tax Litigation Section. As soon as we can get this bill through, Mr. Meghji returns to the Department of Justice.

I have a brief opening comment consistent with the size of the bill, which contains one clause. I am pleased to be here concerning Bill C-5, an extension of the Canadian General Preferential Tariff for Developing Countries. The bill extends it for another 10 years. The legislation has been extended twice already for 10 years. In other words, it has been in effect for the past 20 years.

The purpose of the bill is still being fulfilled, which is essentially to help developing countries develop economically by giving them preferential access to the markets of the developed world. All the other OECD countries have similar legislation and they have recently extended it. I am here in front of you today for the extension of our Canadian General Preferential Tariff for another 10 years.

**The Chairman:** I wish to ask you two short questions related to this bill. Does extending the act leave you, by way of regulation, the right to adjust the tariff schedule? I presume that certain countries are given more favoured treatment than others. With the evolution of GATT, tariffs are changing and declining

[Translation]

maintenant que tout cela peut changer rapidement. Lorsque c'est le cas, cela entraîne des fluctuations rapides des taux d'intérêt que les épargnants et les investisseurs accepteront.

**Le président:** Merci, monsieur le gouverneur. Au nom du comité, je tiens à vous remercier vivement d'être venu aujourd'hui. Vos remarques étaient très instructives tant pour nous que pour les journalistes présents.

J'ajouterai que vous avez battu trois records aujourd'hui. Premièrement, cette rencontre est la première des visites annuelles que nous souhaitons vous voir nous faire, comme nous l'avons dit tout à l'heure. Deuxièmement, 22 sénateurs sont présents aujourd'hui ce qui est certainement un record pour tout comité sénatorial. Troisièmement, c'est la première fois que la chaîne parlementaire diffuse une audience du Sénat d'un bout à l'autre.

Pour toutes ces raisons, nous vous sommes très reconnaissants d'être venu nous voir. Votre témoignage a été très instructif, non seulement pour nous, mais pour les autres Canadiens qui ont pu en prendre connaissance grâce aux médias. Un grand nombre d'entre nous qui sommes en politique depuis un certain temps s'émerveillent devant votre capacité à si bien naviguer en eau trouble.

Il nous reste du travail à faire en ce qui concerne le projet de loi C-5. Le projet de loi C-5 est la Loi modifiant le Tarif des Douanes. Nous recevons Patricia Close, directrice de la Division des tarifs au ministère des Finances. Elle est accompagnée de deux autres personnes. Veuillez nous présenter ces personnes, madame Close. Vous nous ferez ensuite une brève déclaration, après quoi nous vous poserons quelques questions.

**Mme Patricia M. Close, directrice, Division des tarifs, ministère des Finances:** Je suis accompagnée de Ian Currie, conseiller en politique, Division des tarifs, et de Al Meghji, conseiller juridique, Section du contentieux des affaires fiscales. Dès que nous en aurons fini avec ce projet de loi, M. Meghji retournera au ministère de la Justice.

Je ferai une brève déclaration liminaire qui correspond à la taille de ce projet de loi lequel ne comprend qu'un article. C'est avec plaisir que je suis venue vous parler du projet de loi C-5, qui prolonge le Tarif de préférence général canadien pour les pays en développement. Cette mesure le prolonge de dix ans. Il y a déjà eu deux prolongations de dix ans. Autrement dit, cette loi est en vigueur depuis 20 ans.

Nous poursuivons la réalisation de l'objectif de cette mesure, qui est d'aider les pays en développement à développer leur économie en leur accordant un accès préférentiel aux marchés du monde industrialisé. Tous les autres pays de l'OCDE ont le même genre de loi et ils l'ont récemment prolongée. Je suis ici devant vous aujourd'hui pour la prolongation de notre Tarif de préférence général pendant dix années de plus.

**Le président:** Je voudrais vous poser deux brèves questions concernant ce projet de loi. La prolongation de la loi vous confère-t-elle, par voie de règlement, le droit de réviser le Tarif des douanes? Je suppose que certains pays sont plus favorisés que d'autres. Avec l'évolution du GATT, les droits de douanes



[Text]

everywhere. I assume you adjust the tariff under the act by way of regulation not legislation. Is that correct?

**Ms Close:** That is right. We have undertaken to do a review of the tariff rates for all the products to ensure that they are still the right products that should be on the list. We are to do that review in consultation with the business community so that we would have that change of products ready to go at the same time as the MTN legislation comes in.

You are absolutely right, the General Preferential Tariff that we provide to these countries, on the whole, is about one-third lower than our most-favoured nation rate. In the GATT round of the MTN, we agreed to lower our tariffs for everyone else by one-third. So that you would get a negation of this General Preferential Tariff if we did not do that review. It is by regulation that we can do it.

**The Chairman:** But your tariff schedule is product-driven, not country of origin-driven. Can you offer more preferred status to one country rather than another for the same product or service?

**Ms Close:** You could. There is nothing to say that you cannot. We do that in some instances. For example, for the least developed countries there is a different tariff preferential schedule. They get zero for everything that is on the rates. There is a division made right there. There is also a division made if a particular product has gone in front of the CIIT for safeguard action and they have said, "Remove this product for this country." They normally just say, "Remove it for all countries," but there is no reason why they cannot. We have not done it to date, generally because we are trying to keep the tariff as simple as possible but there would be no reason why we could not do it.

**Senator Angus:** I noticed in the minister's press release announcing this little bill that there was a reference to the rubber footwear and rubber inner tubes. There must be a vast list of commodities and goods that are in it subject to the GPT or whatever it is. Could you elaborate on that and put it into perspective for us?

**Ms Close:** The safeguard action that we have at the CIIT is that any business man can go to the CIIT and request that a particular product be removed because it is causing him competitive difficulties. Rubber footwear and rubber inner tubes have been taken off the list for GPT products three times. They take them off temporarily for two years and then they review them. It was then taken off for another two years. It was up for review again. This was a necessary expense to go through from the point of view of the business people and of the CIIT. We looked at it and said that we would take those two products off permanently. It was for those reasons that we took them off. They have been particularly problematic products that we have looked at.

[Traduction]

changent et diminuent un peu partout. Je suppose que vous révisiez le Tarif des douanes en vertu de la loi par voie de règlement et non pas par voie législative. Est-ce exact?

**Mme Close:** C'est exact. Nous avons entrepris une révision des droits de douanes s'appliquant à tous les produits pour nous assurer qu'il s'agit encore des produits devant figurer sur la liste. Nous devons faire cette révision en consultant le milieu des affaires de façon à ce que la nouvelle liste soit prête lors de l'entrée en vigueur des négociations commerciales multilatérales.

Vous avez absolument raison. Le Tarif de préférence général que nous accordons à ces pays est, dans l'ensemble, inférieur du tiers environ à notre tarif de la nation la plus favorisée. Lors des négociations multilatérales du GATT, nous avons accepté d'abaisser nos droits de douanes du tiers pour tous les autres pays. Autrement dit, si nous ne procédions pas à cette révision, nous irions à l'encontre du Tarif de préférence général. Nous pouvons le faire par voie de règlement.

**Le président:** Mais le Tarif des douanes est établi par produit et non pas par pays d'origine. Pouvez-vous avantager un pays plus qu'un autre pour le même produit ou service?

**Mme Close:** Oui. Rien ne nous en empêche. Nous le faisons dans certains cas. Par exemple, pour les pays les moins développés, le tarif préférentiel est différent. Pour tout ce qui figure dans la liste, les droits sont de zéro. Il y a une distinction sur ce plan. Nous en faisons une également si des mesures de sauvegardes ont été demandées au Tribunal canadien du commerce extérieur à l'égard d'un produit et si le tribunal ordonne que ce produit soit radié de la liste pour le pays en question. Normalement, il nous demander de l'enlever pour tous les pays, mais cela peut s'appliquer à un seul. Nous ne l'avons pas fait jusqu'ici, généralement parce que nous voulons que le Tarif des douanes reste le plus simple possible, mais rien ne nous empêche de le faire.

**Le sénateur Angus:** Dans le communiqué du ministre annonçant ce petit projet de loi, j'ai remarqué qu'il est question des chaussures de caoutchouc et des chambres à air de caoutchouc. Il doit y avoir toute une liste de marchandises assujetties au Tarif de préférence général ou je ne sais trop quel tarif. Pourriez-vous nous dire ce qu'il en est?

**Mme Close:** Pour ce qui des mesures de sauvegarde, tout homme d'affaires peut s'adresser au TCCE pour demander la suppression d'un produit parce que cela l'empêche d'être compétitif. Les chaussures de caoutchouc et les chambres à air de caoutchouc ont été enlevées de la liste du Tarif de préférence général à trois reprises. Les articles sont enlevés temporairement de la liste pendant deux ans, après quoi ils sont réexaminés. Ces marchandises ont été soustraites de la liste pendant deux ans de plus. Il y a eu un nouvel examen. Les entreprises touchées et le TCCE ont jugé que c'était une mesure nécessaire. Nous avons examiné la question et déclaré que ces deux produits seraient radiés de la liste de façon permanente. C'est pour cette raison que nous l'avons fait. Ce sont des produits qui ont posé des problèmes particuliers.

[Texte]

Twenty to 30 products have gone to the CITT over the 10 years. It is a small number of products we have problems with.

**Senator Angus:** When will Parliament and, more specifically, our committee have the opportunity to review the list of matters to which this preferential tariff will apply?

**Ms Close:** This committee could always ask to review it at any time.

**Senator Angus:** Is it available now?

**Ms Close:** We are doing the review now, so I do not know. The tariff is very dull to take a look at, but we are doing the review now. It is underway. The committee could always ask to see it and to discuss it. However, it has never done so in the past. It has assumed that if there were any problems, the problems would come to you, you would write to the Minister of Finance and we would deal with them. That is how we have dealt with it in the past. However, there is no reason why this committee could not ask to review it at any time.

**Senator Angus:** In the same context, is there a specific list of countries — I know there is — to which it will apply. Do you know of any that you are thinking of adding or dropping from the list?

**Ms Close:** There is a list of countries. That list is determined by a UN list of developing countries and also the list of the least developed countries is dependent on the UN list. It is essentially a list that is agreed to multilaterally. It is not a Canadian-specific list.

We are looking at the question of graduating, which is the technical term for removing certain countries from the list. Mexico is an example. We have just signed a free trade agreement with Mexico. They get better treatment under the NAFTA than they do under the GPT. Is there any reason to keep them on or should we take them off? Korea is another problematic country that continually comes up.

The decisions to be made on those countries again can be made by regulation. It is important that they can be made by regulation because often there is a multilateral movement that says, "For particular reasons we should remove a particular country." We are able to respond quickly and can do it that way. We are giving it a concerted look and review now.

Part of the things that come into that review is that the GPT is not something that just benefits developing countries; it also develops the Canadian producers. They have set up links, sales agreements and purchasing agreements with some of these developing countries.

When we took the GPT off Yugoslavia a few years ago and we did quickly again as part of a multilateral review, immediately we get complaints from the business community. They had depended upon Yugoslavian products coming in and suddenly they could not get them in under the preferential tariff. It was affecting their bottom line. These are the types of things that we have to take

[Translation]

Vingt à 30 produits ont été soumis au tribunal au cours des dix dernières années. Il s'agit d'un petit nombre de marchandises qui nous ont posé des problèmes.

**Le sénateur Angus:** Quand le Parlement, et surtout notre comité, auront-ils l'occasion d'examiner la liste des produits auxquels s'appliquera ce tarif préférentiel?

**Mme Close:** Votre comité peut toujours demander à l'examiner quand il le désire.

**Le sénateur Angus:** La liste est-elle déjà disponible?

**Mme Close:** Comme nous sommes en train de l'examiner, je ne sais pas. Le Tarif des douanes est très ennuyeux à étudier, mais nous sommes en train de procéder à cet examen. Il est en cours. Le comité peut toujours demander à le voir et en discuter. Cependant, cela n'a jamais été fait jusqu'ici. Nous supposons que, s'il y avait des problèmes, ils seraient portés à votre attention, vous écririez au ministre des Finances et nous nous occuperions de les régler. Voilà comment nous avons procédé jusqu'ici. Toutefois, rien n'empêche votre comité de demander à voir le tarif quand cela lui conviendra.

**Le sénateur Angus:** Dans le même contexte, y a-t-il une liste précise de pays — je sais qu'il y en a une — auxquels cela s'appliquera? Y a-t-il des pays que vous songez à ajouter ou à éliminer de la liste?

**Mme Close:** Il y a une liste de pays. Cette liste est déterminée par la liste des pays en développement des Nations unies et la liste des pays les moins développés est établie également à partir de la liste de l'ONU. En fait, c'est une liste qui a été approuvée au niveau multilatéral. Elle n'a pas été dressée par le Canada.

Nous songeons à supprimer certains pays de la liste. Le Mexique en est un bon exemple. Nous venons de signer un accord de libre-échange avec le Mexique. L'ALENA est plus avantageux pour ce pays que le Tarif de préférence général. Avons-nous des raisons de le maintenir sur la liste ou faut-il l'en éliminer? La Corée est un autre pays pour lequel nous nous posons continuellement cette même question.

Encore une fois, les décisions qui seront prises à l'égard de ces pays pourront l'être par voie de règlement. C'est important étant donné que, souvent, un mouvement multilatéral se prononce pour l'élimination de tel pays pour telle ou telle raison. Nous pouvons alors réagir rapidement de cette façon. Nous sommes en train de réexaminer la situation.

Notre examen porte notamment sur le fait que le TPG profite non seulement aux pays en développement, mais aussi aux producteurs canadiens. Ces derniers ont noué des relations et conclu des accords de vente et d'achat avec certains de ces pays en développement.

Quand nous avons enlevé le TPG à la Yougoslavie, il y a quelques années, et cela rapidement, dans le cadre d'un examen multilatéral, nous avons aussitôt reçu des plaintes du milieu des affaires. Ce dernier comptait sur les produits yougoslaves et voilà que, tout à coup, il ne pouvait plus les obtenir au tarif préférentiel. Cela se répercutait sur le bilan des entreprises. Voilà le genre de



[Text]

into account: Who are we affecting on the Canadian side when we are thinking about graduating a certain country?

**Senator Angus:** In this range of considerations that you must deal with in deciding whether or not to extend, to what extent do issues of human rights enter into your deliberations? To date it is has not, but in the case of Yugoslavia that was the case. The idea was that we would remove the GPT from Yugoslavia and we would stop the war. Well, it was not very effective. That was a multilateral initiative. That was not just Canada.

The GPT follows Canadian foreign policy and Canadian economic policy. It does not lead it. It is a very minor effect. The market is very small. I was reading a quote by the Prime Minister in the newspaper today as he was saying that the Canadian market is even too small for China. There you are talking about the whole Canadian market and China. The GPT only covers part of the market, so it is even smaller. Therefore, it has a very small effect in and of itself, and it is not something that we lead with. It is something we follow with.

**Senator Angus:** Or react to, on human rights if people raise some questions with you?

**Ms Close:** What we have done in the past, if it has been raised as a multilateral issue, is to follow or we may even lead.

**The Chairman:** As was the case with South Africa.

**Ms Close:** That is exactly right. In South Africa, we removed the British Preferential Tariff at that time and the GPT. There was no preferential tariff.

Yugoslavia is another case in point where we removed it. Then we began to sort of return it bit by bit, both for Canadian business reasons and for how the country is starting to get divided up. It is something which is in there. It is not completely forgotten, but you cannot ever assume that it will be very effective, just Canada alone saying, "For human rights reasons, we will remove you from the GPT."

**Senator Angus:** You might be interested in the context of this new joint committee of the Senate and the House of Commons on foreign policy. There was an interesting debate in our chamber this morning which you might look at. The issues of human rights were referenced and there is no doubt there is some relevance there these days.

**Senator Stewart:** I have two questions which are very different. First, a factual question. What percentage of the value of imports into Canada came in under this special tariff in whatever recent period is convenient for you?

**Mr. Currie:** Three or four per cent.

**Senator Stewart:** It is quite small.

The second question is a different kind, and Senator Angus has opened up the area. The Senate and the House of Commons have just now established a special joint committee to deal with

[Traduction]

choses dont nous devons tenir compte. Nous devons voir qui sera touché du côté canadien lorsque nous enlevons un pays de la liste.

**Le sénateur Angus:** À propos des facteurs dont vous tenez compte pour décider de garder ou non un pays sur la liste, dans quelle mesure tenez-vous compte du respect des droits humains? Le cas ne s'était pas posé jusqu'ici, mais il y a eu une exception pour la Yougoslavie. Nous nous sommes dit qu'en enlevant le TPG à la Yougoslavie, nous pourrions arrêter la guerre. Cela n'a pas été très efficace. Il s'agissait d'une initiative multilatérale. Le Canada n'a pas été le seul à le faire.

Le TPG suit la politique étrangère et la politique économique du Canada. Il ne les précède pas. Ses effets sont très mineurs. Le marché est très limité. J'ai lu dans le journal d'aujourd'hui une déclaration du premier ministre selon laquelle le marché canadien est trop petit pour la Chine. Il est question ici de tout le marché canadien et de la Chine. Le TPG ne couvre qu'une partie de ce marché et ses effets sont donc encore plus limités. Par conséquent, il a très peu de répercussions en soi. Il n'est pas à l'avant-garde, mais à l'arrière-garde.

**Le sénateur Angus:** Ou il nous permet de réagir, à propos des droits humains si on vous signale des problèmes?

**Mme Close:** Jusqu'ici, si la question a été soulevée au niveau multilatéral, nous avons suivi, ou parfois même, nous avons pris l'initiative.

**Le président:** Comme dans le cas de l'Afrique du Sud.

**Mme Close:** Absolument. Pour ce qui est de l'Afrique du Sud, nous lui avons enlevé le Tarif de préférence britannique ainsi que le TPG. Il n'y avait pas de tarif préférentiel.

La Yougoslavie est un autre exemple de pays que nous avons radié de la liste. Ensuite, nous avons rétabli le TPG petit à petit, dans l'intérêt des entreprises canadiennes et en raison de la façon dont le pays commençait à se diviser. Il reste quelque chose. Ce n'est pas entièrement oublié, mais il ne faut jamais s'attendre à des résultats spectaculaires si le Canada déclare à lui seul: «En raison de la violation des droits humains, nous allons vous enlever le TPG».

**Le sénateur Angus:** Le contexte du nouveau comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique étrangère pourrait vous intéresser. Ce matin, nous avons eu un débat intéressant à ce sujet au Sénat. Les droits de la personne ont été mentionnés et c'est certainement une question qui se pose dans le contexte actuel.

**Le sénateur Stewart:** J'aurais deux questions très différentes à poser. D'abord, je voudrais un chiffre précis. Quel pourcentage de la valeur des importations est arrivé au Canada en vertu de ce tarif spécial au cours d'une période récente pour laquelle vous pourriez nous citer un chiffre?

**M. Currie:** Trois ou 4 p. 100.

**Le sénateur Stewart:** C'est assez peu.

Ma deuxième question est d'un autre ordre et le sénateur Angus a déjà abordé le sujet. Le Sénat et la Chambre des communes viennent de constituer un comité mixte spécial sur la politique



## [Texte]

Canada's foreign policy. One of the topics enumerated as coming within the purview of that committee is aid to developing countries.

Here we are today. We have this bill which deals with a form of aid to developing countries. I just wonder, are you premature?

In the second paragraph on that, you have been saying, "we" do this, "we" do that. Who are "we"? Is it the Department of Finance? Is it the tariff division? What relationship is there between what "we" decide to do and Canadian foreign policy as determined, in this instance, by the Parliament of Canada?

**Ms Close:** Senator, let me try to answer those questions one by one. I cannot really remember where I said "we", so I will try to get some clarification from you on that.

On the premature issue, the reason we are coming forward to extend the bill to you now is that it expires on July 1. In other words, there will be no General Preferential Tariff from Canada for developing countries from July 1 unless we extend it.

Extending it does not mean we cannot change it. It just means that the status quo continues until we decide if we want to change it and how we would want to change it. I would not say "premature" is the right adjective. It might be being cautionary to ensure that the status quo does continue if it is the wish of Parliament to continue that treatment in some way or another.

**Senator Stewart:** However, you will concede that you are creating an assumption in favour of the existence of this special tariff. If it were as a result of a committee decision or recommendation adopted by the government, there would then be at least the procedural problem of getting it through. You are establishing the presumption in favour of this special tariff.

**Ms Close:** Senator, the presumption was made because we have only heard good things about it. We have only heard good things about it from the international community and from our Canadian business colleagues. We have heard many good things about it from Canadian parliamentarians. On that basis, we made the assumption that this was a bill that we could put forward to you and ask for your support.

This has been one of the least criticized parts of Canadian foreign policy. I think it is also a part of Canadian economic policy. It really is something which has support from the political side, the business community, and certainly from the international community.

**Senator Stewart:** You keep talking about this "we" and then you tell me that you do not know who "we" is.

**Ms Close:** I am talking about the Department of Finance and for the Minister of Finance. The tariffs division does administer this bill, and the tariffs division did go forward to the Minister of Finance to get his approval to put this piece of legislation before

## [Translation]

étrangère du Canada. L'un des sujets sur lesquels le comité doit se pencher est l'aide aux pays en développement.

Nous étudions aujourd'hui ce projet de loi qui traite d'une forme d'aide aux pays en développement. Je me demande seulement si ce n'est pas un peu prématuré?

Dans votre deuxième paragraphe, vous dites «nous» faisons ceci et «nous» faisons cela. Qui ce «nous» désigne-t-il? S'agit-il du ministère des Finances? De la Division des tarifs? Quel rapport y a-t-il entre les décisions prises par «nous» et la politique étrangère du Canada telle qu'elle sera établie, dans ce cas, par le Parlement canadien?

**Mme Close:** Sénateur, je vais essayer de répondre à ces questions une par une. Comme je ne me souviens pas d'avoir dit «nous», je voudrais que vous m'apportiez quelques précisions à cet égard.

Quant à savoir si c'est prématuré, si nous vous demandons de prolonger la loi maintenant, c'est parce qu'elle expire le 1<sup>er</sup> juillet. Autrement dit, à moins que la loi ne soit prolongée, le Canada n'accordera plus le Tarif de préférence général aux pays en développement à compter du 1<sup>er</sup> juillet.

Le fait de prolonger la loi ne nous empêche pas de la modifier. Cela veut dire seulement que le statu quo sera maintenu jusqu'à ce que nous décidions de modifier ou non la loi et des changements à lui apporter. Le mot «prématuré» n'est sans doute pas l'adjectif qui convient. Il peut être prudent de veiller à ce que le statu quo soit maintenu si le Parlement désire maintenir ce traitement de faveur, d'une façon ou d'une autre.

**Le sénateur Stewart:** Vous reconnaissez, toutefois, que vous partez du principe que ce tarif spécial sera maintenu. Si c'était à la suite d'une décision ou d'une recommandation du comité adoptée par le gouvernement, son adoption poserait au moins un problème de procédure. Vous partez du principe que l'on voudra maintenir ce tarif spécial.

**Mme Close:** Sénateur, nous avons fait cette hypothèse parce que nous avons seulement entendu dire du bien du TPG. Tous les commentaires de la communauté internationale et de nos collègues canadiens du milieu des affaires étaient favorables. Les parlementaires canadiens en ont dit également beaucoup de bien. Nous avons donc supposé que nous pourrions vous soumettre ce projet de loi en vous demandant de l'appuyer.

C'est l'un des éléments de la politique étrangère du Canada qui a été le moins critiqué. Je crois que cela s'intègre également dans la politique économique canadienne. Cette mesure a l'appui des partis politiques, du milieu des affaires et certainement de la communauté internationale.

**Le sénateur Stewart:** Vous parlez constamment de «nous», mais vous ne pouvez pas me dire de qui vous parlez exactement.

**Mme Close:** Je parle du ministère des Finances et du ministre des Finances. La Division des tarifs administre ce projet de loi et c'est elle qui est allée voir le ministre des Finances pour qu'il l'autorise à soumettre ce projet de loi au Parlement. Quand je dis

## [Text]

Parliament. I am using the collective "we"; the Department of Finance, the tariffs division, and the Minister of Finance.

**The Chairman:** I will ask this question for clarification and to argue slightly with Senator Stewart. Had this bill not come to us, had you not extended things beyond June 30, you could have been accused of fundamentally changing policy during the hearings of the House of Commons-Senate joint committee, because you would have altered one of the existing sets of rules governing the way we handle foreign aid, indirectly, or foreign assistance. Are you not attempting to preserve the status quo to ensure that nothing is biased in advance of the committee reporting?

**Senator Stewart:** The term of the policy was set in the statute.

**The Chairman:** Right. Nevertheless, the playing field has not been changed. That is the point I was trying to establish.

**Senator Stratton:** A lot of what I have been wondering about has been answered.

This "sufficient history" that is 20 years to really measure the effectiveness — you have stated clearly that it has been quite effective, that it virtually receives accolades as being very beneficial. I would hope that, in the end, as the economies of these countries improve, so would their human rights, although the two do not necessarily go hand in hand.

Because of that, I earlier called it a slam-dunk in the centre, rightly or wrongly. I really feel that is where Canada does well and feels well as a result of doing this kind of thing, and it is important that we continue it.

In your experience and when you look in your crystal ball, do you see any problems coming down the track at us? Would you be able to say to us there may be a problem here or there? I am not suggesting in the mechanics of it so much. Rather, is there a likelihood that extensions of the free trade agreement to South America would have an effect on this? Would the results of political instability in Russia have an effect on this? Do you normally look at that kind of thing?

**Ms Close:** It is a very interesting question and I think you are on the right track. If there is a problem with it, and the chairman pointed this out before, as we are lowering our tariffs overall and as we are signing more and more free trade agreements, the benefit of the preference to the developing world is lowered and so it becomes a less useful tool.

Their preference is eroded when you think that to our largest trading partner and the most developed nation in the world, we are giving zero preferential tariffs across the board by 1998. Yet we are not yet giving zero preferential tariffs to the developing world. Even if we were, the preference has been eroded just by that fact; longer-term issue over all.

If we ever get to the point where we got most-favoured nation rates that are much lower than they are now, then you will wonder whether the margin is sufficient.

## [Traduction]

«nous», je veux parler à la fois du ministère des Finances, de la Division des tarifs et du ministre des Finances.

**Le président:** Je vais poser cette question pour obtenir un éclaircissement et contredire un peu le sénateur Stewart. Si ce projet de loi ne nous avait pas été présenté, si vous n'aviez pas prolongé l'application de la loi au-delà du 30 juin, on aurait pu vous accuser de changer la politique de façon fondamentale pendant les audiences du comité mixte du fait que vous auriez modifié l'une des règles régissant la façon dont nous accordons l'aide étrangère, de façon indirecte. Ne cherchez-vous pas à maintenir le statu quo de façon à ce que rien ne soit changé avant que le comité ne fasse son rapport?

**Le sénateur Stewart:** La durée de cette politique était énoncée dans la loi.

**Le président:** C'est exact. Néanmoins, la situation n'a pas changé. Voilà ce que je voulais établir.

**Le sénateur Stratton:** J'ai obtenu la réponse à un tas de questions que je me posais.

Vingt années suffisent à évaluer l'efficacité d'une mesure et vous avez clairement déclaré que celle-ci a été efficace et qu'elle a été jugée très bénéfique. J'espère qu'en fin de compte, au fur et à mesure que l'économie de ces pays s'améliorera, leur respect des droits de la personne s'améliorera également, même si les deux ne vont pas nécessairement de pair.

À cause de cela, j'ai dit, à tort ou à raison, que nous avions mis en plein dans le mille. Je pense que le Canada a parfaitement raison de faire ce genre de choses et qu'il est important de continuer.

Lorsque vous regardez dans votre boule de cristal, voyez-vous des problèmes se profiler à l'horizon? Pourriez-vous nous dire s'il risque d'y avoir un problème ici ou là? Je ne parle pas tellement du mécanisme. Se peut-il que l'extension de l'accord du libre-échange en Amérique du Sud ait des effets sur ce genre de mesure? Les résultats de l'instabilité politique en Russie pourraient-ils avoir des répercussions? Considérez-vous normalement ce genre de facteurs?

**Mme Close:** C'est une question très intéressante et je pense que vous êtes sur la bonne piste. Si cela pose un problème, comme le président l'a déjà fait remarquer, étant donné que nous abaïssons l'ensemble des droits de douanes et que nous signons de plus en plus d'accords de libre-échange, les avantages du tarif préférentiel accordé aux pays en développement s'amenuisent et cet instrument perd de son utilité.

L'avantage accordé à ces pays s'amenuise si l'on pense que, d'ici 1998, nous n'imposerons aucun droit de douane à notre principal partenaire commercial, qui est le pays le plus développé au monde. Nous n'accordons pas encore l'exonération totale aux pays en développement. Même si nous le faisons, ce simple fait diminuerait l'avantage ainsi conféré, à long terme.

Si nous en arrivions à accorder un tarif de la nation la plus favorisée beaucoup plus bas qu'il ne l'est actuellement, il y aurait lieu de se demander si la marge est suffisante.



## [Texte]

**Senator Kelleher:** I do not have a question, but relating back to my experience as a former trade minister, I can tell you that we found this an extremely useful tool and an extremely useful piece of legislation. It has wide acceptance in all sectors of the economy, and it is well regarded around the world. Other countries use this. It is something we need in place, given that we are a trading nation. I strongly endorse the legislation that is before us for extension.

**The Chairman:** Thank you. I wonder if I might just ask one last question for clarification. In responding to Senator Stratton, you used the term "most-favoured nation", which is a term which I think of as being an American term, not a Canadian term. I also notice that it does not appear anywhere in the legislation. In effect, you are using the term "most-favoured nation" to be any country that is covered under the GPT. To that extent, I gather that, at least in your own language within the department, you have effectively adopted the American terminology. Is that right?

**Ms Close:** Actually, senator, in our tariff itself, in our legislation, that is the term —

**The Chairman:** You mean the regulations, not the legislation.

**Ms Close:** In the regulations.

**The Chairman:** You said legislation, but you meant regulation.

**Ms Close:** In the regulations. That is the tariff that we do provide to the world generally, to the countries that are members of GATT. The tariff that we provide for the developing nations is called the GPT, so it is called something else.

**The Chairman:** We might as well get educated. Tell me what the term "most-favoured nation" means in the Canadian context. I think I know what it means in the American context, but what does it mean in the Canadian context?

**Ms Close:** It means exactly the same thing, actually, but it is not the most-favoured nation. It is the tariff we give to the GATT countries; to Japan, Europe, and that we used to give to the Americans. We have to give that same tariff to all of the members of GATT. It is not the most-favoured nation. It is, in fact, the least-favoured nation tariff, except for countries that are not members of GATT.

**The Chairman:** I thought those in politics had confusing terminology. I want to see how the *Hansard* people try to make sense out of that answer.

**Senator MacDonald:** We give most-favoured nation treatment to those we don't like.

**The Chairman:** Are there any further questions?

I thank the witnesses for coming.

This is an interesting case. I cannot even ask you if you want to go through the bill clause by clause. Do I have a motion to report the bill back to the Senate unamended?

**Senator Kelleher:** I so move.

## [Translation]

**Le sénateur Kelleher:** Je n'ai pas de question, mais en tant qu'ancien ministre du Commerce, je peux vous dire que c'est un instrument extrêmement utile et une loi de la plus grande utilité. C'est une mesure largement acceptée dans tous les secteurs de l'économie et très bien considérée dans le monde entier. D'autres pays s'en servent. Nous en avons besoin étant donné que nous sommes un pays commercial. J'appuie entièrement la prolongation de cette loi.

**Le président:** Merci. J'aurais un dernier éclaircissement à demander. En répondant au sénateur Stratton, vous avez parlé de la «nation la plus favorisée» ce qui est, je crois, une expression américaine plutôt que canadienne. Je remarque également qu'elle ne figure nulle part dans la loi. En fait, vous désignez par cette expression tout pays couvert par le TPG. Je crois donc que vous avez adopté la terminologie américaine, du moins dans le jargon du ministère. Est-ce exact?

**Mme Close:** En fait, sénateur, c'est le terme utilisé dans le Tarif des douanes, dans la loi...

**Le président:** Vous voulez dire dans le règlement et non pas dans la loi.

**Mme Close:** Dans le règlement.

**Le président:** Vous avez dit dans la loi, mais vous vouliez dire dans le règlement.

**Mme Close:** Dans le règlement. C'est dans le Tarif des douanes qui s'applique aux pays membres du GATT. Le tarif offert aux pays en développement s'appelle le TPG et il a donc un autre nom.

**Le président:** Autant s'instruire. Dites-moi ce que l'expression «nation la plus favorisée» veut dire dans le contexte canadien. Je sais ce que cela veut dire dans le contexte américain, mais qu'est-ce que cela veut dire dans le contexte canadien?

**Mme Close:** Exactement la même chose, mais ce n'est pas la nation la plus favorisée. Il s'agit du tarif que nous accordons aux pays du GATT; au Japon, à l'Europe et de celui que nous accordions auparavant aux Américains. Nous devons consentir le même tarif à tous les membres du GATT. Ce n'est pas la nation la plus favorisée. En fait, il s'agit du tarif de la nation la moins favorisée, sauf pour les pays qui ne sont pas membres du GATT.

**Le président:** Je croyais que les politiciens employaient parfois terminologie nébuleuse. Je tiens à voir comment les gens du *Hansard* vont s'arranger pour que cette réponse paraisse claire.

**Le sénateur MacDonald:** Nous accordons le traitement de la nation la plus favorisée à ceux que nous n'aimons pas.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Je remercie les témoins d'être venus.

C'est un cas intéressant. Je ne peux même pas vous demander si vous voulez étudier le projet de loi article par article. Quelqu'un propose-t-il une motion pour faire rapport du projet de loi au Sénat sans amendement?

**Le sénateur Kelleher:** Je propose la motion.



[Text]

**The Chairman:** Thank you very much, senator, and thank you, everyone, for attending this afternoon.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup, sénateur, et merci à tous pour votre présence cet après-midi.

La séance est levée.

---

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

**For the Examination of the state of the financial system in Canada:**

*From the Bank of Canada:*

Gordon G. Thiessen, Governor;  
Bernard Bonin, Deputy Governor;  
Charles Freedman, Deputy Governor.

**For Bill C-5:**

*From the Department of Finance:*

Patricia M. Close, Director, Tariffs Division;  
Ian Currie, Policy Advisor, Tariffs Division.

*From the Department of Justice:*

Al Meghji, Counsel, Tax Litigation Section.

**Pour l'examen de l'état du système financier canadien:**

*De la Banque du Canada:*

Gordon G. Thiessen, gouverneur;  
Bernard Bonin, sous-gouverneur;  
Charles Freedman, sous-gouverneur.

**Pour le projet de loi C-5:**

*Du ministère des Finances:*

Patricia M. Close, directeur, division des tarifs;  
Ian Currie, conseiller en politique, division des tarifs.

*Du ministère de la Justice:*

Al Meghji, conseiller juridique, section du contentieux des affaires fiscales.



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

**Banking, Trade  
and Commerce**

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, April 19, 1994  
Wednesday, April 20, 1994

Issue No. 4

**Second Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial  
system in Canada in the wake of the major legislative  
and regulatory reform which took place two years ago.

---

**First and only Proceedings on:**  
Bill C-9, An Act to amend the Income Tax Act

---

INCLUDING:  
THE FIFTH REPORT OF THE  
COMMITTEE (Bill C-9)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Banques et  
du commerce**

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Le mardi 19 avril 1994  
Le mercredi 20 avril 1994

Fascicule n° 4

**Deuxième fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier canadien dans  
la foulée de l'importante réforme législative et  
réglementaire intervenue il y a deux ans.

---

**Premier et dernier fascicule concernant:**  
Le projet de loi C-9, Loi modifiant la  
Loi de l'impôt sur le revenu

---

Y COMPRIS:  
LE CINQUIÈME RAPPORT DU  
COMITÉ (Projet de loi C-9)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

|                  |                 |
|------------------|-----------------|
| Angus            | *Lynch-Staunton |
| Charbonneau      | (or Berntson)   |
| *Fairbairn, P.C. | Marchand, P.C.  |
| (or Molgat)      | Simard          |
| Kelleher, P.C.   | Stewart         |
| Kolber           | Stratton        |
| LeBreton         | Thériault       |

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator LeBreton substituted for that of the Honourable Senator Meighen. (April 20, 1994)

The name of the Honourable Senator Marchand substituted for that of the Honourable Senator Perrault. (April 20, 1994)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

|                  |                 |
|------------------|-----------------|
| Angus            | *Lynch-Staunton |
| Charbonneau      | (ou Berntson)   |
| *Fairbairn, c.p. | Marchand, c.p.  |
| (ou Molgat)      | Simard          |
| Kelleher, c.p.   | Stewart         |
| Kolber           | Stratton        |
| LeBreton         | Thériault       |

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur LeBreton est substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen. (Le 20 avril 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Marchand est substitué à celui de l'honorable sénateur Perrault. (Le 20 avril 1994)



ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Wednesday, April 20, 1994:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Kirby, seconded by the Honourable Senator Molgat, for the second reading of Bill C-9, An Act to amend the Income Tax Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Davey, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 20 avril 1994:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Kirby, appuyée par l'honorable sénateur Molgat, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Davey, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, April 19, 1994

(4)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day *in camera*, at 9:30 a.m. in room 256-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Charbonneau, Kirby, Simard, Stewart, Stratton and Sylvain. (7)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division; and Ms Nathalie Pothier, Research Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee discussed certain topics it wishes to study as part of its review of Canada's financial system.

Following discussion,

*It was agreed, —* THAT certain changes be made to the summary of the workplan presented, that the revised text be circulated to members and then, following receipt of any final comments, that the summary and the workplan be tabled in the Chamber for the information of all Senators.

At 10:35 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, WEDNESDAY, APRIL 20, 1994

(5)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:15 p.m. in room 172-E, Centre Block, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Charbonneau, Kirby, LeBreton, Marchand, P.C., Stratton and Sylvain. (7)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Department of Finance:*

Gerry Lalonde, Chief, Business, Property and Personal;

Lucie Brickman, Tax Policy Officer, Pensions, Trusts, Insurance and Resources.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 20, 1994, the Committee considered Bill C-9, *An Act to amend the Income Tax Act*.

Mr. Lalonde gave a summary of the bill and then, along with Ms Brickman, answered questions.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 19 avril 1994

(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, à huis clos, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Charbonneau, Kirby, Simard, Stewart, Stratton et Sylvain. (7)

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie; et Mme Nathalie Pothier, attachée de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi, adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le Comité discute de certains sujets qu'il entend étudier dans le cadre de son examen de l'état du système financier canadien.

Après discussion,

*Il est convenu, —* QUE certains changements soient apportés au résumé du plan de travail présenté, que la version révisée soit distribuée aux membres et que, après réception des dernières observations, que le résumé et le plan de travail soient déposés auprès de la Chambre à titre d'information pour tous les sénateurs.

À 10 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, LE MERCREDI 20 AVRIL 1994

(5)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 15, dans la salle 172-E de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Charbonneau, Kirby, LeBreton, Marchand (c.p.), Stratton et Sylvain. (7)

*Présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*Du ministère des Finances:*

Gerry Lalonde, chef, Entreprises, biens et particuliers;

Lucie Brickman, agent de la Politique de l'impôt, pensions, fiducies, assurances et ressources.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 avril 1994, le Comité étudie le projet de loi C-9, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu*.

M. Lalonde fait le sommaire du projet de loi et, aidé de Mme Brickman, répond aux questions.

[Texte]

*It was agreed, — THAT Bill C-9 be adopted and reported without amendment to the Senate.*

At 4:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Translation]

*Il est convenu, — QUE le projet de loi C-9 soit adopté et qu'il en soit fait rapport au Sénat sans amendement.*

À 16 h la Comité ajourne ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, April 21, 1994

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-9, an Act to amend the Income Tax Act, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Wednesday, April 20, 1994, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 21 avril 1994

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, a étudié ledit projet de loi conformément à son ordre de renvoi du mercredi le 20 avril 1994, et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

MICHAEL J.L. KIRBY

*Chairman*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 20, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-9, to amend the Income Tax Act, met this day at 3:15 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Michael Kirby (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** We are here today to deal with Bill C-9, which has the incredible history of having been introduced by both a Liberal government and a Conservative government. It goes to show either the wonderful flexibility of politicians or of the department.

We have two witnesses, Gerry Lalonde, from Business, Property and Personal and Lucy Brickman, Tax Policy Officer, both from the Department of Finance. I don't know whether you have opening statements or whether you are prepared to simply answer questions.

Perhaps to help us, what are the changes between this bill and Bill C-136, the original bill which died on the Order Paper?

**Mr. Gerry Lalonde, Chief, Business, Property and Personal, Department of Finance:** Perhaps I will address the question first. There are two changes. One is with respect to the quarterly instalments of the GST credit. A proposal was made by the previous government that the quarterly instalments would be changed to semi-annual instalments. That was not re-introduced by the current government. The other is with respect to vertical amalgamations. There is a question as to whether or not it is a change to the bill. The question arises because of a press release in which the government indicated that two legislative measures will not be forthcoming, one being the changes to the quarterly instalments which was originally in C-136 but is not in Bill C-9. The other is with respect to vertical amalgamations, and that provision was not in Bill C-136 and is not in this package. The legislation dealing with that particular issue will be in another bill to be presented later in the house.

**The Chairman:** By way of clarification, the government or somebody announced in a press release a change to the bill on something that had never been in the original bill. Am I correct?

**Ms Lucie Brickman, Tax Policy Officer, Pensions, Trusts, Insurance and Resources:** The press release dealt with the reintroduction of what was Bill C-136 and the eventual introduction of other legislation that had not yet been introduced in bill form, only in draft form. It takes somewhat of a careful reading because it is confusing. It said that the government plans to introduce this legislation, meaning those two pieces, but

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 20 avril 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, devant lequel a été renvoyé l'étude du projet de loi C-9, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, se réunit aujourd'hui à 15 h 15 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Michael Kirby (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous sommes ici pour examiner le projet de loi C-9, dont les tribulations sont incroyables puisqu'il a été déposé à la fois par un gouvernement libéral et par un gouvernement conservateur. Voilà qui démontre l'étonnante souplesse des politiciens et du ministère.

Nous accueillons deux témoins qui appartiennent tous deux au ministère des Finances; Gerry Lalonde, du service des entreprises, des biens et des particuliers, et Lucy Brickman, agent de la politique de l'impôt. Je ne sais pas si vous avez une déclaration d'ouverture à faire ou si vous êtes prêts immédiatement à répondre aux questions.

Pour nous faciliter la tâche, vous pourriez peut-être nous dire quelles sont les modifications apportées par ce projet de loi par rapport au projet de loi C-136, qui est resté sur les tablettes lors de la dernière session parlementaire?

**Gerry Lalonde, chef, Entreprises, biens et particuliers, ministère des Finances:** Je pourrais peut-être répondre tout de suite à cette question. Il y a deux changements. L'un porte sur les remises trimestrielles des crédits de TPS. Le gouvernement précédent avait proposé que les remises trimestrielles soient transformées en remises semestrielles. Cette proposition n'a pas été reprise par le gouvernement actuel. L'autre porte sur les fusions verticales. Il est permis de se demander s'il s'agit là ou non d'un changement apporté par le projet de loi. La question se pose parce que dans un communiqué de presse, le gouvernement a fait savoir que deux mesures législatives ne seront pas mises en place, l'une d'entre elles concernant les changements apportés aux remises trimestrielles qui étaient prévus à l'origine dans le projet de loi C-136 mais pas dans le projet de loi C-9. L'autre concerne les fusions verticales, cette disposition ne figurant ni dans le projet de loi C-136, ni dans le projet actuel. Les dispositions législatives traitant de cette question bien précise figureront dans un autre projet de loi qui sera présenté plus tard à la Chambre.

**Le président:** À titre de précision, le gouvernement ou une quelconque autorité a annoncé dans un communiqué de presse un changement devant être apporté au projet de loi sur un point qui n'avait jamais figuré dans le projet de loi à l'origine. Est-ce bien cela?

**Lucie Brickman, agent de la politique de l'impôt, pensions, fiducies, assurance et ressources:** Le communiqué de presse indiquait que l'on allait redéposer ce qui était antérieurement le projet de loi C-136 ainsi qu'éventuellement d'autres dispositions législatives qui n'avaient pas été déposées sous forme de projet de loi, mais uniquement sous forme d'avant-projet. Ce texte a besoin d'être lu très attentivement parce qu'il est confus. On nous dit que

[Text]

will take two things out. The one thing that is coming out of what was Bill C-136 is the GST tax credit. The vertical amalgamations provisions were not in Bill C-136. They were in the draft regulations released in August 1993. They will be in a technical bill which should be introduced in the next month or so.

**The Chairman:** We may want to come back to that statement. Are there other points you would like to make by way of opening statement?

**Mr. Lalonde:** I wanted to describe in general terms the 12 measures covered in Bill C-9.

**The Chairman:** Go ahead.

**Mr. Lalonde:** The first was a temporary unemployment insurance relief program which provided in 1993 a refundable investment tax credit in respect of incremental employment. The temporary small business investment tax credit is the second one, which was a 10 per cent nonrefundable tax credit for expenditures made after December 2, 1992 and before 1994. That has already been and gone. There is the extension of the small business financing program to the end of this year. The small business bond program provides for tax assistance to financings of businesses in financial difficulty. There is a technical provision dealing with the abolition of a penalty tax in respect of excess small business properties held by RRSPs, and the addition of preferred shares to the list of eligible investment for labour sponsored venture capital corporations. Another measure is the one-year extension of the home buyers plan under the RRSP. I am sure you know that in the last budget the home buyers plan was further modified. There is a technical change to the provisions applicable to flow-through shares dealing with the first \$2 million of Canadian oil and gas development expenditures, which may be flowed through to shareholders. The eighth one is the removal of the mandatory deduction of Canadian exploration expenses. In the past these expenses had to be deducted in the year incurred. That could give rise to a loss that would fall off the table. It has been modified to allow them to claim all or a portion of the expenses in a particular year and carry forward the remaining expenses to later years. There were a number of changes to the scientific research and experimental development tax credit to allow for a tax credit in respect to shared use property — that is, a property used in part for R&D and in part for something else — and there was the introduction of a new proxy method for determining R&D tax credits which would allow a corporation to effectively choose either to go through a rigorous examination of all its R&D expenditures and claim the credit on that or to calculate the R&D salaries and wages and other direct costs for supplies and then take a percentage “gross-up” of the salaries and wages in lieu of all overhead expenses. All those measures were from the December 1992 economic and fiscal statement.

[Traduction]

le gouvernement projette de déposer ces dispositions législatives, soit en l'occurrence ces deux parties, tout en retirant deux éléments. L'un des éléments qui est retiré alors qu'il figurait dans le projet de loi C-136, c'est celui du crédit d'impôt concernant la TPS. Ces dispositions figuraient dans l'avant-projet de règlement rendu public en août 1993. Elles feront l'objet d'un projet de loi technique qui devrait être déposé le mois prochain ou quelque chose comme ça.

**Le président:** Nous reviendrons peut-être sur cette déclaration. Y a-t-il d'autres points que vous voulez souligner en guise de déclaration d'ouverture?

**M. Lalonde:** Je voudrais décrire dans leurs grandes lignes les 12 mesures qui figurent dans le projet de loi C-9.

**Le président:** Allez-y.

**M. Lalonde:** Il y a tout d'abord un programme d'allégement temporaire concernant l'assurance-chômage qui, en 1993, promettait d'accorder un crédit d'impôt à l'investissement, remboursable en cas d'augmentation de l'emploi. La deuxième mesure est celle du crédit d'impôt temporaire à l'investissement des petites entreprises, qui est un crédit d'impôt non remboursable de 10 p. cent sur les frais engagés après le 2 décembre 1992 et avant 1994. Cette mesure est d'ores et déjà arrivée à échéance. Il y a le prolongement du programme de financement des petites entreprises jusqu'à la fin de cette année. Le programme d'obligations pour l'expansion des petites entreprises promet d'accorder une aide fiscale aux entreprises en difficulté financière afin de faciliter leur financement. Il y a une disposition technique traitant de la suppression de la pénalité imposée par le fisc au sujet des biens excédentaires des petites entreprises détenus par les REER, et le rajout des actions privilégiées à la liste des investissements admissibles au sein des sociétés d'investissement en capital de risque patronnées par les syndicats. Il y a une autre mesure qui a la prolongation d'un an du régime d'accès à la propriété sous l'égide des REER. Vous savez certainement que lors du dernier budget, le régime d'accès à la propriété a été à nouveau modifié. Il y a une modification technique apportée aux dispositions s'appliquant aux actions accréditives pour ce qui est des deux premiers millions de dollars de frais de mise en valeur des gisements de pétrole et de gaz au Canada, pour lesquels la déduction peut être transférée aux actionnaires. La huitième mesure consiste à supprimer la déduction obligatoire des frais d'exploration au Canada. Par le passé, ces frais devaient être déduits l'année où ils étaient engagés. Il pouvait en résulter un joli montant de pertes. Ces dispositions ont été modifiées pour que ces sociétés puissent demander la déduction de tout ou une partie de leurs frais au cours d'une année donnée et de reporter le reste des frais aux années ultérieures. Un certain nombre de changements ont été apportés au crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental de manière à pouvoir attribuer un crédit d'impôt s'appliquant aux propriétés à usage mixte — soit les propriétés utilisées en partie pour faire de la R-D et en partie pour faire autre chose — et l'on a mis en place une nouvelle méthode de calcul par substitution des crédits d'impôt à la R-D qui devrait permettre à une société de choisir en toute connaissance de cause, soit de subir un examen rigoureux de



[Texte]

There are three measures from the April 1993 budget, one of which is to eliminate the annual investment tax credit limit. There used to be a limit on how much investment tax credit a taxpayer could claim in any particular year. There are more changes to the investment tax credit for scientific research and experimental development. The rule used to be that if in the prior taxation year the corporation claiming the high rate, the 35 per cent refundable investment tax credit would only be available if the taxable income was \$200,000 or less. At \$200,001 there was a steep drop off. That has been changed to phase out access to the 35 per cent high rate credit for prior year taxable incomes between \$200,000 and \$400,000.

Another important change affects the instalment payments of income tax. The old rules provided that you had to pay instalments on tax if your tax held at source was applied to less than 75 per cent of your income. That percentage treatment allowed for some taxpayers to have very high amounts of income not subject to withholding or instalments if they happened to be high income earners, and in other cases the amounts were modest. That was changed to provide a flat rate amount. If your income not subject to withholding was \$2,000 or less, you would be exempt from the instalment provisions and if it was more than \$2,000 you would be subject to the instalment provisions. It is slightly more complex than that, it is whether you have met those tests in one of the past two years and the current year. From a systems perspective, this will allow Revenue Canada to drastically improve their dealings with clients. Taxpayers are called clients vis-a-vis Revenue Canada. This will allow them to send notices to individuals subject to withholding requirements informing them that they will be subject to the withholding requirements, even in those circumstances where the individual may not have been aware of requirements, which is a real improvement. In the past, a number of individuals have found themselves subject to the rules, particularly seniors, and did not know it. It causes a problem when they find out *ex post facto*.

Those are the 12 changes.

Was the question with respect to the two changes dealt with sufficiently?

**The Chairman:** Let me ask Senator Angus first.

[Translation]

toutes ses dépenses de R-D pour pouvoir réclamer son crédit d'impôt, soit de faire le calcul de tous les salaires et traitements liés à la R-D ainsi que tous les autres coûts directs d'achat des fournitures, pour ensuite prendre comme base un pourcentage de ces salaires et traitements «bruts» venant se substituer aux frais généraux. Toutes ces mesures figuraient dans l'énoncé financier et économique de décembre 1992.

Il y a trois mesures tirées du budget d'avril 1993, l'une qui consiste à supprimer le plafond annuel du crédit d'impôt à l'investissement. Jusqu'alors, le montant du crédit d'impôt à l'investissement dont pouvait se prévaloir un contribuable au cours d'une année donnée était plafonné. Il y a d'autres changements qui sont apportés au crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental. Selon la règle antérieure, si au cours de l'année d'imposition précédente, une société s'était prévalu du taux le plus élevé, le crédit d'impôt à l'investissement remboursable de 35 p. cent ne pouvait être réclaté que si le revenu imposable de la société ne dépassait pas 200 000 \$. À partir de 200 001 \$, la chute était brutale. On a modifié cette mesure pour échelonner progressivement la disparition de ce crédit d'impôt au taux le plus élevé de 35 p. cent pour les années d'imposition antérieures correspondant à des revenus se situant entre 200 000 \$ et 400 000 \$.

Il y a un autre changement important qui touche le versement d'acomptes provisionnels au titre de l'impôt sur le revenu. Selon les anciennes règles, tout contribuable dont les impôts retenus à la source s'appliquaient à moins de 75 p. cent de son revenu devait verser des acomptes provisionnels. Cette latitude ainsi consentie en termes de pourcentage permettait à certains contribuables d'éviter les retenues ou les acomptes provisionnels sur des sommes importantes s'ils avaient des revenus élevés, alors que dans d'autres cas les sommes en jeu restaient minimes. La modification apportée consiste à appliquer un montant forfaitaire. Le contribuable qui n'a pas plus de 2 000 \$ de revenu ne faisant pas l'objet de retenues est exempté de verser des acomptes provisionnels et, si ces revenus dépassent 2 000 \$, il y est astreint. Les règles sont un peu plus complexes que cela puisqu'il s'agit en fait de répondre à ces conditions pendant l'année en cours et lors d'une des deux années antérieures. Sur le plan du fonctionnement du système, cette mesure permettra à Revenu Canada d'améliorer considérablement ses relations avec ses clients. Les contribuables sont des clients pour Revenu Canada. Le ministère pourra faire parvenir des avis aux personnes soumises aux exigences qui s'appliquent aux retenues pour les informer qu'elles vont être tenues d'appliquer des retenues même dans les cas où ces personnes ne sont pas au courant de leurs obligations, ce qui est une grande amélioration. Par le passé, un certain nombre de contribuables, notamment des personnes âgées, se sont trouvés être assujettis aux règles sans le savoir. Il en résulte des difficultés lorsqu'ils s'en aperçoivent après coup.

Voilà quels sont les 12 changements apportés.

Ai-je bien répondu à votre question au sujet des changements?

**Le président:** Laissez-moi tout d'abord poser la question au sénateur Angus.

**[Text]**

**Senator Angus:** I have before me the department of finance's press release, dated December 20, 1993. It is headed up "Government to Reintroduce Income Tax Legislation". It goes on to say:

Finance Minister Paul Martin today announced that the government intends to re-introduce the income tax measures included in Bill C-136 tabled in June 1993 and those proposed in the August 1993 package of technical amendments, with two exceptions.

So you are saying that Bill C-136 is one thing and August 1993 is a second thing?

**Mr. Lalonde:** That's correct.

**Senator Angus:** With two exceptions. Then the release goes on to say:

First, the amendment in Bill C-136 which would have paid the GST credit twice yearly has been dropped.

We understand that, and the credit will be repaid quarterly, as in the past.

Second, an amendment proposed in the August 1993 draft legislation...

Which I guess was never made public?

**Mr. Lalonde:** It was public as draft legislation from the department of finance. It was not a bill at that time. That draft legislation had not been introduced into the house.

**Senator Angus:** The release goes on:

...affecting the use of losses following an amalgamation will be withdrawn.

Do I understand that there are other technical amendments which will come forward soon? They are not in a bill.

**Mr. Lalonde:** They should be introduced as a technical bill shortly.

**Senator Angus:** Will they not be dealing with the use of losses following amalgamation?

**Mr. Lalonde:** The particular provision that was in the August 1993 draft legislation — what we refer to in the vernacular as a technical bill, although it was not a bill at that time — dealing with vertical, amalgamations will not show up in the bill to be introduced in the house shortly.

**Senator Angus:** Why?

**Mr. Lalonde:** Because it was a very technical measure. There were good arguments on both sides as to whether this is something that should or should not be done. The previous government had come to the conclusion on one side of the fence and the current government came to a conclusion on the other side of the fence. The current government, in deciding whether

**[Traduction]**

**Le sénateur Angus:** J'ai devant moi le communiqué de presse du ministère des Finances, en date du 20 décembre 1993. Il s'intitule «Le gouvernement se propose de redéposer la Loi de l'impôt sur le revenu». Voici ce que dit le texte:

Le ministre des Finances Paul Martin a annoncé aujourd'hui que le gouvernement avait l'intention de redéposer les mesures concernant l'impôt sur le revenu qui figuraient dans le projet de loi C-136 déposé en juin 1993 ainsi que celles qui étaient proposées dans le projet de modifications techniques d'août 1993, à deux exceptions près.

Vous nous dites donc que le projet de loi C-136 est une chose et que le projet d'août 1993 en est une autre?

**M. Lalonde:** C'est exact.

**Le sénateur Angus:** À deux exceptions près. Voici ce qu'on nous dit ensuite dans le communiqué:

Tout d'abord, l'amendement du projet de loi C-136 qui aurait entraîné le paiement deux fois par an du crédit de TPS a été abandonné.

Nous comprenons cette mesure, et ce crédit sera remboursé tous les trimestres, comme c'était le cas auparavant.

En second lieu, l'amendement proposé dans l'avant-projet de loi d'août 1993 ...

Lequel, j'imagine, n'a jamais été rendu public?

**M. Lalonde:** Il a été rendu public en tant qu'avant-projet de loi du ministère des Finances. Il ne s'agissait pas à l'époque d'un projet de loi. Cet avant-projet de loi n'a pas été déposé à la Chambre.

**Le sénateur Angus:** Le communiqué poursuit en ces termes:

...concernant l'utilisation des pertes à la suite d'une fusion sera abandonnée.

Dois-je comprendre qu'il y a d'autres modifications techniques qui seront apportées bientôt? Elles ne figurent pas dans le projet de loi.

**M. Lalonde:** Elles devraient faire l'objet bientôt d'un projet de loi technique.

**Le sénateur Angus:** Ne vont-elles pas porter sur l'utilisation des pertes à la suite d'une fusion?

**M. Lalonde:** La disposition précise qui figurait dans l'avant-projet de loi d'août 1993 — que nous qualifions dans notre jargon de projet de loi technique, même s'il ne s'agissait pas d'un projet de loi à l'époque — et qui traitait des fusions verticales ne figurera pas dans le projet de loi qui va être déposé bientôt à la Chambre.

**Le sénateur Angus:** Pour quelle raison?

**M. Lalonde:** Parce qu'il s'agissait d'une mesure très technique. De très bonnes raisons ont été avancées d'un côté comme de l'autre pour ou contre cette mesure. Le gouvernement antérieur s'était rangé dans un camp et le gouvernement actuel a choisi l'autre camp. Lorsqu'il s'est demandé s'il fallait redéposer la législation arrêtée par le gouvernement antérieur, le gouvernement



[Texte]

to reintroduce legislation put forward by the previous government, looked at all the legislation and decided that this was one piece of tax legislation that it would not reintroduce.

**Senator Angus:** I understand that before Bill C-136 there was Bill C-92, which was another technical housekeeping bill similar to this one.

**Mr. Lalonde:** Yes, we tend to have one every year or two.

**Senator Angus:** In that bill there was a provision dealing with the treatment of losses following vertical amalgamation and the carry-back.

**Mr. Lalonde:** That's correct.

**Senator Angus:** Some people were saying that that was unfair and discriminatory. Is that fair to say?

**Mr. Lalonde:** The concern was not so much that it was unfair and discriminatory, but that the line used to be drawn in one place and Bill C-92 moved that line up to a different spot in terms of dealing with certain types of amalgamations. Taxpayers who found themselves just shy of that particular line approached the department and asked that the line be moved up so far. The previous government accepted that suggestion and announced that it would move the line up that far. The current government was of the view that the line should be maintained where it was after Bill C-92.

**Senator Angus:** We now know that there is another bill like Bill C-9 coming forward. This is complicated. The information that has been given to me is to the effect that the provision that was being introduced in the August draft legislation was basically designed to render fair and equitable the provision that I have just referred to that was in Bill C-92, because it was deemed that the provision in Bill C-92 was retroactive legislation. The Auditor General in his report of 1992 said that if we should have retroactive tax legislation, it should be legislation that is fair and equitable to all. Bill C-92 was felt, by some at least, to be a deal done for a particular taxpayer.

**Mr. Lalonde:** I do not think we put it that way. What is fair and equitable depends on whether you are the taxpayer involved and whether or not your taxes are impacted by a particular change.

My understanding of this particular issue is not that the retroactivity of the measure in Bill C-92 was of particular concern, but rather that the taxpayers who were on the other side of the line drawn for the type of amalgamation in respect of which losses could be carried through would also like to have a retroactive amendment taking them into account.

[Translation]

actuel en a examiné les diverses dispositions et a décidé de ne pas redéposer cette disposition en particulier.

**Le sénateur Angus:** Je crois savoir qu'avant le projet de loi C-136 il y avait le projet de loi C-92, qui était lui aussi un projet de loi technique et d'ordre administratif s'apparentant à celui que nous avons devant nous.

**M. Lalonde:** Oui, nous en avons généralement un ou deux par an.

**Le sénateur Angus:** Il y avait dans ce projet de loi une disposition portant sur le traitement et le transfert des pertes à la suite des fusions verticales.

**M. Lalonde:** C'est exact.

**Le sénateur Angus:** D'aucuns ont dit qu'il s'agissait d'un traitement inéquitable et discriminatoire. Est-ce que c'est légitime?

**M. Lalonde:** Il ne s'agissait pas tant de savoir s'il était inéquitable et discriminatoire que de tracer la ligne de démarcation. Dans le projet de loi C-92, cette ligne a été déplacée jusqu'à un point donné pour ce qui est du traitement accordé à certains types de fusions. Les contribuables se retrouvant juste en deçà de cette ligne se sont adressés au ministère pour lui demander de déplacer la ligne dans un sens favorable. Le gouvernement antérieur a accédé à leur demande, annonçant qu'il allait déplacer la ligne de démarcation jusqu'à un point donné. Le gouvernement actuel considère que la ligne de démarcation fixée par le projet de loi C-92 ne doit pas bouger.

**Le sénateur Angus:** Nous savons aujourd'hui qu'un autre projet de loi s'apparentant au projet de loi C-9 va être déposé. La question est complexe. D'après mes informations, la disposition qui avait été déposée dans l'avant-projet de loi du mois d'août visait essentiellement à rendre plus juste et plus équitable la mesure dont je viens de parler et qui figurait dans le projet de loi C-92, parce que l'on estimait que cette mesure que l'on retrouvait dans le projet de loi C-92 était une mesure législative rétroactive. Dans son rapport de 1992, le vérificateur général a déclaré que si jamais on décidait d'adopter des lois fiscales rétroactives, il fallait qu'elles soient justes et équitables pour tout le monde. Le projet de loi C-92 était considéré, par certaines personnes du moins, comme étant une mesure conçue pour un contribuable en particulier.

**M. Lalonde:** Je ne crois pas qu'il faille voir les choses comme ça. Une mesure sera juste et équitable selon que vous serez le contribuable impliqué et selon que vos impôts seront ou non touchés par le changement en question.

Selon la façon dont je comprends le problème, ce n'est pas la question de la rétroactivité de la mesure figurant dans le projet de loi C-92 qui fait problème, mais plutôt le fait que les contribuables qui se trouvaient de l'autre côté de la ligne de démarcation pour ce qui est du type de fusion pouvant faire l'objet d'un transfert de pertes auraient aimé eux aussi pouvoir bénéficier d'une modification rétroactive les englobant.



*[Text]*

That amendment was put forth by the previous government. These types of things are, in many cases, a question of degree: How far do you go in accommodating amalgamations and the carry forward of losses through amalgamations? It was deemed by the previous government that it wanted to move that line over another notch and by the current government that the line held by Bill C-92 was the appropriate one.

**Senator Angus:** I am given to understand that these technical amendments should be just that and not matters involving policy. Therefore, hearing you it sounds like it was a policy decision to change it. I understand that there was a difference under the Income Tax Act somewhere around section 87. If an amalgamation was done by a contract or under the Canada Corporations Act rather than pursuant to a liquidation, while the two had the same legal effect coming up with a successor entity which would carry on life and earn or lose money, the tax treatment was totally different depending on how it was born, either through a liquidation or through a vertical amalgamation.

My understanding of the purpose of the provision that is now being taken away was to render more fair and equitable the treatment; that what was done in Bill C-92 was "rifle shot" to fix a special thing for one taxpayer, whereas if it had been done in another way it would have been fairer for everybody. I gather that the August proposals were to render it fair for everybody.

**Mr. Lalonde:** I think you have two questions there, and perhaps I will make a third statement to hopefully finish it off.

First, this appears to be more of a policy item than a technical item. In many cases it is very difficult to distinguish between technical items and policy items, or policy oriented technical items, or very technical policy items. There is a spectrum and where this falls in the spectrum could be subject to debate.

With respect to whether or not the particular transaction was covered under the CBCA, the issue is whether the particular transaction is an amalgamation under section 87 or a winding up under section 88. Those two provisions are different legal transactions, a winding up or an amalgamation, and different tax treatment flows from the two. There was a difference between the two that were modified. I would not say that they were brought lock step in Bill C-92. To use your words, whether Bill C-92 was a rifle shot or a shotgun blast, another way of saying that is that the line gets moved over so far, or it gets moved over a little further and one might regard one as being the rifle shot and the other one being the shotgun blast.

*[Traduction]*

Cette modification a été déposée par le gouvernement antérieur. Dans un cas comme celui-là, il s'agit bien souvent d'une question de degré: jusqu'où doit-on aller en faveur des fusions et du transfert des pertes à l'occasion d'une fusion? Le gouvernement précédent a estimé devoir déplacer la ligne de démarcation jusqu'à un point donné et le gouvernement actuel considère que la ligne de démarcation tracée par le projet de loi C-92 est la bonne.

**Le sénateur Angus:** Je croyais que ces modifications techniques devaient s'en tenir aux questions administratives sans chercher à influencer sur l'orientation des politiques. En vous entendant, j'ai pourtant l'impression que le changement a été motivé par une décision politique. Si je comprends bien, une distinction a été établie aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu aux alentours de l'article 87. Si la fusion avait lieu aux termes d'un contrat ou en vertu des dispositions de la Loi sur les sociétés par actions et non pas aux termes d'une mise en liquidation, alors que les deux choses avaient le même effet en droit et débouchaient sur l'intervention d'une société reprenneuse se chargeant de poursuivre l'exploitation pour gagner ou perdre de l'argent, le traitement fiscal était totalement différent selon la façon dont ça s'était passé à l'origine, selon qu'il s'agissait d'une mise en liquidation ou d'une fusion verticale.

Comme je le comprends, cette disposition a désormais été retirée pour que le traitement fiscal soit plus juste et plus équitable; ce que l'on a fait dans le projet de loi C-92, c'est du «tir à la carabine» visant une cible précise sous la forme d'un contribuable en particulier, alors qu'il aurait été plus équitable pour tout le monde de procéder d'une autre façon. J'imagine que les propositions du mois d'août visaient à rendre la chose plus juste pour tout le monde.

**M. Lalonde:** J'aurais deux questions à poser à ce sujet, que je ferai suivre éventuellement d'une troisième déclaration pour conclure, je l'espère, cette intervention.

Tout d'abord, voilà qui m'apparaît être davantage une question de politique qu'une question technique. Bien souvent, il est très difficile de faire la distinction entre les points techniques et les questions de politique, sans parler des points techniques à forte saveur politique ou des questions de politique très axées sur la technique. Il y a tout un éventail et l'on peut toujours discuter pour savoir ce que cela recouvre exactement.

Pour ce qui est de savoir si cette opération bien précise relevait des dispositions de la Loi sur les sociétés par actions, il convient de se demander s'il s'agit d'une fusion aux termes des dispositions de l'article 87 ou d'une liquidation en vertu de celles de l'article 88. Ces deux dispositions renvoient à des opérations différentes en droit, une liquidation, d'une part, et une fusion, de l'autre, et le traitement fiscal n'est pas le même dans chaque cas. Il y avait une distinction entre les deux qui a fait l'objet d'une modification. Je ne dirais pas que le projet de loi C-92 les avait placées sur un même pied. Pour reprendre votre image, selon qu'il s'agisse d'un tir à la carabine ou d'un coup de fusil, une autre façon de faire comprendre les choses, c'est de dire que la ligne de démarcation a été déplacée à un point tel ou en allant suffisamment loin que l'on peut considérer que d'un côté on fait

[Texte]

In this particular case one brings forth the arguments of fairness and equity. In the context of this very technical area of corporate amalgamations and windings up, one can debate at length where fairness and equity drop off. In this particular instance, the previous government felt that the line ought to be in one place and the current government felt that it ought to be in another.

I must agree with your comments to the chairman that, while this is very interesting and from my point of view a very enjoyable experience, this is something that we will be revisiting when the technical bill itself is introduced as a bill in the House of Commons.

This particular measure is not one that was in Bill C-136 and it is not one that is in Bill C-92.

**Senator Angus:** The former government would be very pleased if, when you bring this new bill forward, you reconsider that provision, in the interests of fairness and equity for all taxpayers.

**The Chairman:** I wonder if I could ask you to enlarge a little on a definition given in response to a question raised by Senator Angus. Having been on this committee for a long time, I have noticed that we frequently get bills called "technical amendments."

There is a general tendency on the part of legislators to assume a technical amendment is something that they should not care about, do not understand, therefore, let it go through and if they think it is a policy issue, to look at the policy question. I also accept your answer that the dividing line is very difficult to tell. Is there a process? Who decides when we get a bill whether it is to be called "technical amendments" or "policy"?

My favourite illustration was back in the days when we were preparing the anti-inflation bill. Since I was in the PCO, I remember how the cabinet fought and argued over the wonderful nuances of every word in the AIB bill of 1975. About three weeks later, somewhere out of the bowels of the department of finance, came the extremely thick regulations which went through cabinet in about 10 seconds because there was not a chance that anyone could understand anything, only to discover, after the fact, that all of the problems rested with the regulations. I am not suggesting that was done deliberately. I am merely using that as an illustrative example of the complexity between technical amendments and policy.

I am curious, since the bill you say is coming down the road is called technical amendments, who makes that call and how is it made?

[Translation]

un tir précis à la carabine et que de l'autre on arrose tout le terrain d'un grand coup de fusil.

Voilà qui nous ramène dans ce cas bien précis aux arguments portant sur l'impartialité et l'équité. Dans ce domaine très technique des fusions et des liquidations de sociétés, on peut discuter à n'en plus finir pour savoir à quel moment on abandonne l'impartialité et l'équité. Dans ce cas bien précis, le gouvernement précédent a jugé que la ligne de démarcation devait être tracée en un point donné et le gouvernement actuel a estimé qu'il fallait la faire passer par un autre point.

Je dois convenir que vous avez eu raison de faire remarquer au président que même si tout cela est très intéressant et même si de mon côté je me réjouis beaucoup de l'expérience, il n'en reste pas moins que nous y reviendrons lorsque le projet de loi technique lui-même sera redéposé à la Chambre des communes.

Cette mesure bien particulière n'est pas celle qui figurait dans le projet de loi C-136 et ce n'est pas celle qui figure dans le projet de loi C-92.

**Le sénateur Angus:** Le précédent gouvernement serait très heureux qu'avant de redéposer ce nouveau projet de loi, vous reconsidériez cette disposition au nom de l'impartialité et de l'équité vis-à-vis de tous les contribuables.

**Le président:** J'aimerais éventuellement que vous élargissiez un peu la définition que vous avez donnée en réponse à une question posée par le sénateur Angus. Je siège depuis longtemps à ce comité et j'ai remarqué qu'on nous confiait souvent des projets de loi qualifiés de «modifications techniques».

Les législateurs ont généralement tendance à partir du principe qu'une modification technique, c'est quelque chose dont ils n'ont pas à se préoccuper, qu'ils ne comprennent pas et, par conséquent, ils la laissent passer alors que s'ils pensent qu'il s'agit d'une question de politique, ils vont l'examiner. Je suis aussi d'accord avec vous pour dire que la ligne de démarcation est très difficile à tracer. Y a-t-il des modalités précises? Qui décide à partir de quel moment un projet de loi doit être qualifié de «modification technique» ou de «politique»?

L'exemple qui me vient souvent à l'esprit, c'est celui de l'époque de la présentation du projet de loi anti-inflation. J'étais au bureau du Conseil privé, et je me souviens des nombreuses discussions et des débats acharnés au sein du cabinet sur chacune des merveilleuses nuances de chacun des termes repris dans le projet de loi anti-inflation de 1975. Quelque trois semaines plus tard, est sortie sans crier gare des entrailles du ministère des Finances une épaisse réglementation qui est passée comme une lettre à la poste au sein du cabinet parce qu'il n'y avait personne qui puisse y comprendre quelque chose, alors qu'on s'est aperçu, après coup, que tous les problèmes venaient justement de cette réglementation. Je ne veux pas dire par là que l'on avait agi délibérément. Je cherche simplement à illustrer toute la complexité de la distinction entre orientation politique et modification technique.

Je suis curieux de savoir, puisque le projet de loi qui selon vous est en préparation est qualifié de modification technique, qui établit cette distinction et comment on procède?



[Text]

**Mr. Lalonde:** Generally speaking, technical amendments arise from a compendium of difficulties that are brought to the attention of the department of finance, either by Revenue Canada or by taxpayers. Generally speaking, they are amendments requested or suggested that do not fit within the sort of thing that one would introduce in a budget. Budgets usually have a theme of some sort. In the early 1980s the budgets grew quite large because there was no facility at the time for a technical amendments bill.

In 1985 was our first technical amendments bill and it was promoted as an annual technical amendments bill. Our second one was in 1990. We have proceeded from then on to try to put them out faster and hopefully with fewer amendments.

All that is by way of background. In response to your particular question as to who decides what is in them, it starts off at the level of officials of the department of finance who cobble together a list of those things which are considered sufficiently pressing and that they should be put in a technical bill. Some clearly are, in terms of the spectrum, very technical and of interest only to a few tax lawyers and accountants; others stray further into the spectrum. We bring to the attention of our minister those which could be considered to be further up within the spectrum.

Depending on where they sit in that spectrum, the decision as to whether that continues to be kept in the technical bill or moved to a budget bill is ultimately that of the minister.

**The Chairman:** Perhaps I could ask you a couple of questions about the 12 items you list in the bill. Can you break them down into three categories: One being in the category of those that have already run their course and expired, for example, the extension to the end of 1993 of something; second, those that have not expired but will be replaced by the most recent budget; and, third, those that have not expired and are unaffected by the recent budget.

I am trying to understand the extent of what we are doing here. This is not your problem. This is our problem, and it was raised in the chamber today by Senator Stewart. To what extent are we locking the door after the horse has gone? Indeed, in the first category the horse has died, and in the second category, we are about to not use that horse any longer, and in the third one the horse is okay. Can you categorize the 12?

**Mr. Lalonde:** One comment before I go through the list is that even though one might regard this legislation as reflecting something where the horse has already left the barn, or the horse has died, as the case may be, for those taxpayers who relied on

[Traduction]

**M. Lalonde:** De manière générale, les modifications techniques sont l'aboutissement du recensement des difficultés portées à l'attention du ministère des Finances par Revenu Canada ou par les contribuables. En général, ce sont des modifications demandées ou proposées qui ne cadrent pas avec le genre de choses qu'on présente dans un budget. Les budgets s'articulent généralement autour d'un thème. Au début des années 1980, les budgets ont pris beaucoup d'ampleur parce que l'on ne disposait pas à cette époque du mécanisme des projets de loi de modification technique.

Nous avons présenté notre premier projet de loi de modification technique en 1985 en le qualifiant d'annuel. Nous avons présenté le deuxième en 1990. À partir de là, nous nous sommes efforcés de les déposer plus fréquemment et, peut-on espérer, pour qu'ils comportent moins de modifications.

Pour répondre à votre question précise qui est de savoir qui décide de ce que l'on va mettre dans ces projets de loi, tout part des fonctionnaires du ministère des Finances, qui concoctent une liste de toutes les mesures jugées suffisamment urgentes et qu'il convient de mettre dans un projet de loi technique. Certaines d'entre elles, lorsqu'on considère tout l'éventail, sont très techniques et n'intéressent qu'une poignée de comptables et de spécialistes du droit fiscal; d'autres sont plus larges. Nous portons à l'attention de notre ministre toutes les choses qu'on peut considérer comme étant de portée plus large.

Selon l'endroit où elles se situent dans cet éventail, il appartient au ministre de décider de les conserver au sein d'un projet de loi technique ou de les insérer dans un projet de loi budgétaire.

**Le président:** J'aurais une ou deux questions à vous poser au sujet des 12 mesures que vous incluez dans le projet de loi. Peut-on les répartir en trois catégories: la première étant celle des mesures qui ont déjà suivi leur cours et qui vont arriver à échéance comme, par exemple, le prolongement du délai jusqu'à la fin de 1993 ou quelque chose comme ça; en second lieu, il y a la catégorie des mesures qui ne sont pas arrivées à échéance mais qui vont être remplacées par le dernier budget; enfin, il y a en troisième lieu les mesures qui ne sont pas arrivées à échéance et qui ne sont pas modifiées par le dernier budget.

J'essaie de comprendre la portée de ce que nous faisons ici. Ce n'est pas votre problème. C'est notre problème, et il a été évoqué à la chambre aujourd'hui par le sénateur Stewart. Dans quelle mesure sommes-nous en train de fermer la porte de l'écurie alors que le cheval s'est échappé? Plus précisément, pour ce qui est de la première catégorie, notre cheval est mort, dans le cas de la deuxième, nous n'allons plus nous servir de ce cheval encore bien longtemps, et dans la troisième, le cheval se porte bien. Pouvez-vous classer ces 12 mesures selon la catégorie à laquelle elles appartiennent?

**M. Lalonde:** Avant de les passer en revue, je ferais un simple commentaire pour dire que, même si l'on peut considérer que cette législation arrive après coup une fois que le cheval a déjà quitté l'écurie, ou qu'il est mort, selon le cas qui s'applique, aux



*[Texte]*

riding this horse in 1993, and in some cases 1994, it is very important and they have relied upon that.

**The Chairman:** We absolutely accept that. In fact, Senator Angus and I defended our support of the bill on that ground.

**Senator Angus:** We were attacked by our respective sides, which is an interesting situation. Down the road we will need to find a way in which to improve the legislative process in order that we are not passing legislation long after its effect has expired. At the present time, I admit that we have to take care of those individuals or corporations that assumed it was going to be passed. For our own future debate on the process question, where do the 12 fit in those three categories?

**Mr. Lalonde:** The first one that I mentioned, the Unemployment Insurance Premium Relief program, expired at the end of last year.

The Temporary Small Business Investment Tax Credit expired at the end of last year.

**The Chairman:** "Last year" being calendar year?

**Mr. Lalonde:** That is correct, calendar year.

**The Chairman:** There is one that expires at the fiscal year.

**Mr. Lalonde:** The Extension of the Small Business Financing program expires at the end this year, 1994, so it is half in and half out in terms of your categories.

The Abolition of Penalty Tax in respect of small business properties held by RRSPs is ongoing and is not affected by the budget. Similarly, the extension of the Labour-Sponsored Venture Capital Corporation eligible investments to include preferred shares is ongoing.

The extension of the Home Buyers' Plan extends to March 1, 1994, the previously existing Home Buyers' Plan.

**The Chairman:** So it has expired? It is in our first category, only because we are in April.

**Mr. Lalonde:** That is right. The Home Buyers' Plan has been modified in the last budget.

**The Chairman:** It goes partly one way and partly the other.

**Mr. Lalonde:** Flow-through Shares changed to allow 100 per cent of the first \$2 million of oil and gas development expenditures be flowed through to shareholders is ongoing.

**The Chairman:** "Ongoing" means not affected by the current budget?

*[Translation]*

yeux des contribuables qui ont arrangé leurs affaires de manière à pouvoir monter ce cheval en 1993, et dans certains cas en 1994, ce sont des dispositions très importantes auxquelles ils se sont fiés.

**Le président:** Nous en convenons tout à fait. D'ailleurs, c'est pour cette raison même que le sénateur Angus et moi-même avons justifié notre appui au projet de loi.

**Le sénateur Angus:** Nous avons chacun été attaqués par les gens de notre camp, ce qui est une drôle de situation. Au bout du compte, il nous faudra trouver le moyen d'améliorer la procédure législative pour ne pas avoir à adopter des lois bien après qu'elles ont fini de produire leur effet. Pour l'instant, je reconnais qu'il nous faut prendre en compte les particuliers et les sociétés qui sont partis du principe que cette législation allait être adoptée. Pour les besoins du débat que nous allons entreprendre à l'avenir au sujet de la question de la procédure, comment se répartissent ces 12 mesures à l'intérieur de ces trois catégories?

**M. Lalonde:** La première que j'ai citée, le programme d'allègement des primes de l'assurance-chômage, est arrivée à échéance à la fin de l'année dernière.

Le crédit d'impôt temporaire de l'investissement des petites entreprises est arrivé à échéance à la fin de l'année dernière.

**Le président:** Vous entendez par «l'année dernière», l'année civile?

**M. Lalonde:** Vous avez raison, c'est l'année civile.

**Le président:** Il y a une mesure qui arrive à échéance avec l'exercice financier.

**M. Lalonde:** La prorogation du programme de financement des petites entreprises arrive à échéance à la fin de cette année, en 1994, de sorte que la moitié est en cours et l'autre moitié est terminée pour ce qui est de vos catégories.

La suppression de la pénalité fiscale en ce qui concerne les propriétés des petites entreprises détenues par les REER reste en vigueur et n'est pas touchée par le budget. Il en est de même du fait d'étendre aux actions privilégiées les possibilités de placement des sociétés d'investissement en capital de risque patronnées par les syndicats.

Le Régime d'accession à la propriété s'étend jusqu'au 1er mars 1994, ce qui correspond au dernier régime d'accession en vigueur.

**Le président:** Il est donc arrivé à échéance? Il appartient à notre première catégorie puisque nous sommes en avril.

**M. Lalonde:** C'est exact. Le Régime d'accession à la propriété a été modifié dans le dernier budget.

**Le président:** C'est à mettre en partie d'un côté et en partie de l'autre.

**M. Lalonde:** Le changement apporté au régime des actions accréditives pour permettre que 100 p. cent des 2 premiers millions de dollars de frais de mise en valeur des gisements pétroliers et gaziers puissent être transférés aux actionnaires au moyen des actions accréditives est toujours en cours.

**Le président:** «En cours», cela veut dire qu'il n'a pas été touché par le budget actuel?

[Text]

**Mr. Lalonde:** That is correct.

Removal of Mandatory Deduction of Canadian Exploration Expenses is ongoing.

Improvements to the Tax Credit for Scientific Research and Experimental Development dealing with the proxy method for calculating credits in respect of overheads and the Extension of the Investment Tax Credit to shared-use property is ongoing.

Moving to the measures in the 1993 budget, repeal of the Annual Investment Tax Credit for years that begin after 1993, so that is for taxation years starting January 1, 1994 and after, is ongoing.

The change in the slope for the 35 per cent R&D Investment Tax Credit is ongoing and will be affected by the last budget.

**The Chairman:** Therefore, it falls into my second category, which was still in effect but actually was modified by the previous February budget?

**Mr. Lalonde:** That is correct. It has had a side swipe given the changes that were introduced implementing a further test on the small business deduction, the test on taxable capital of \$10 million or more. If a corporation is between this prior year taxable income between \$200,000 and \$400,000 for the one year, it will have this ramp beginning for taxation years that commence after 1995. That ramp will be further modified based upon taxable capital of the corporation.

The Individual's Instalment Payments for Income Tax, that applies for instalments commencing in September 1994.

**The Chairman:** Therefore that is ongoing. There are seven ongoing, three have already ceased, and two are in the middle category. Thank you. I did not wish that information for purposes of this debate, but for purposes of us ultimately dealing with what the appropriate purpose is.

Since there are no further questions, I wish to thank Ms Brickman and Mr. Lalonde. I realize that our questions strayed a little, but we have always allowed that in this committee, certainly since I have been the chairman, because it leads to an interesting discussion.

I have one last question which is a process question. Where would we find an historical record of situations like this one where a bill was passed, in this case on December 2, as a "no choice" option? Is this a unique situation, to your knowledge or your experience, or has this predicament happened before?

[Traduction]

**M. Lalonde:** C'est exact.

La suppression de la déduction obligatoire des frais d'exploration au Canada est en cours.

Les améliorations apportées au crédit d'impôt à la recherche scientifique et au développement expérimental en ce qui a trait à la méthode de calcul des crédits par substitution pour ce qui est des frais généraux ainsi que l'extension du crédit d'impôt à l'investissement aux propriétés à usage mixte sont toujours en cours.

Pour en venir maintenant aux mesures prévues par le budget de 1993, l'abrogation du crédit d'impôt annuel à l'investissement pour les années à compter de 1993, soit l'année d'imposition qui part du 1er janvier 1994 et les suivantes, est toujours en cours.

La modification du rythme de réduction progressive du crédit d'impôt à l'investissement de 35 p. cent au titre de la R-D est en cours et a été modifiée par le dernier budget.

**Le président:** Elle relève donc de ma deuxième catégorie, celle des mesures qui sont toujours en vigueur mais qui ont en fait été modifiées par le dernier budget de février?

**M. Lalonde:** Vous avez raison. Elle produit des effets par ricochet étant donné les changements qui ont été apportés pour mettre en application un nouveau critère de déduction pour les petites entreprises, celui qui s'applique aux capitaux imposables de 10 millions de dollars et plus. Dans le cas d'une société dont le revenu imposable se situe au cours de l'année antérieure entre 200 000 \$ et 400 000 \$, l'atténuation de ce rythme de diminution va commencer à compter des années d'imposition qui partent de 1995. Ce rythme de diminution va ensuite être encore modifié en fonction des capitaux imposables de la société.

Le versement des acomptes provisionnels au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers s'applique aux versements à compter de septembre 1994.

**Le président:** C'est donc une mesure qui est en cours. Il y en a sept qui sont en cours, trois qui sont d'ores et déjà abrogées et deux qui appartiennent à la catégorie intermédiaire. Je vous remercie. Je ne vous demandais pas ces précisions dans le cadre du débat actuel mais en prévision du débat que nous aurons finalement entre nous au sujet de l'utilité de cette façon de procéder.

Puisqu'il n'y a pas d'autres questions, je vais remercier Mme Brickman et M. Lalonde. Je me rends bien compte que nous nous sommes un peu écartés du sujet avec nos questions, mais nous avons pris l'habitude de le faire au sein de ce comité, surtout depuis que j'en suis le président, parce que la discussion prend ainsi de l'intérêt.

J'ai une dernière question à poser au sujet de la procédure. Y a-t-il des exemples par le passé de l'adoption d'un projet de loi comme celui du 2 décembre «qui ne nous laisse pas le choix»? S'agit-il d'un cas unique à votre connaissance et compte tenu de votre expérience, ou est-ce que la chose s'est déjà produite auparavant?



[Texte]

By "no choice", I mean that taxpayers make decisions assuming a government will deliver on a budget, and if it is a majority government people make decisions based on that, and clearly that has to be honoured or the trust in the budgetary system collapses. Admittedly, I have not followed it that closely, but are there cases in the past where this has happened?

**Mr. Lalonde:** Yes, there have been cases in the past where a new government coming in has reintroduced legislation implemented by a previous different government. I do not have the years on my fingertips. I recall that the 1979 budget was of that ilk, but I would have to verify that.

**The Chairman:** Except the 1979 budget on which the government fell presumably would not have met the same criteria.

**Mr. Lalonde:** If the government fell on the budget then, no, it would not be reintroduced.

**The Chairman:** That was the Clark budget that was defeated in December 1979. I thought that some measures may have been reintroduced, but no one felt obligated to do it. In this case, clearly we do not have any choice.

**Mr. Lalonde:** That is correct.

**The Chairman:** Did it happen in 1984? There was a budget in February 1984.

**Senator LeBreton:** Prior to 1984 there was not the same pattern for having a budget. Budgets at that time were not a set event.

**Mr. Lalonde:** There was a budget in 1984. It was on the 14th of the month, but I cannot remember which month it was.

**Senator Charbonneau:** I think it was November, was it not?

**Mr. Lalonde:** I think you are thinking of the November 12, 1981 budget.

**The Chairman:** The November 12, 1981 budget for which I was unfortunately around at the time also had some modest notoriety attached to it. It was the one in which most of the major provisions were changed by the government itself by the time the budget went into effect.

**Senator Charbonneau:** That was the MacEachen budget.

**Mr. Lalonde:** There was a 1984 budget early in the year. It did have a number of measures in it. I do not think that the legislation implementing that budget had been passed by the time the government fell, but was reintroduced.

**Senator Angus:** Since Mr. Lalonde seems to be enjoying the experience, I would like to share something that I never thought I would do, which was reading a speech of a Bloc Québécois Member of Parliament when I was preparing for this meeting

[Translation]

Par «qui ne nous laisse pas le choix», j'entends que les contribuables prennent des décisions en partant du principe que le gouvernement respecte les engagements de son budget, que, lorsqu'il s'agit d'un gouvernement majoritaire, les gens prennent des décisions en conséquence, et qu'il convient bien évidemment d'honorer ces engagements si l'on ne veut pas que la confiance dans la procédure budgétaire disparaisse. Je reconnais que je n'ai pas suivi la chose d'assez près, mais y a-t-il des exemples de cela dans le passé?

**M. Lalonde:** Oui, il est arrivé par le passé qu'un nouveau gouvernement arrivé au pouvoir redépose des projets de loi présentés par le gouvernement antérieur. Je n'ai pas en mémoire les années. Je me souviens que le budget de 1979 était de cette nature-là, mais il me faudrait le vérifier.

**Le président:** Excepté le fait que le budget de 1979, qui a fait chuter le gouvernement, ne devrait pas répondre, j'imagine, aux mêmes critères.

**M. Lalonde:** Si le gouvernement a chuté à l'époque sur la question du budget, alors non, les mesures n'ont pas pu être redéposées.

**Le président:** Il s'agissait du budget du gouvernement Clark qui a été repoussé en décembre 1979. Je crois que certaines mesures ont pu finalement être redéposées, mais personne ne se sentait obligée de le faire. Dans le cas qui nous occupe, nous n'avons de toute évidence pas le choix.

**M. Lalonde:** Vous avez raison.

**Le président:** Est-ce que les choses se sont passées ainsi en 1984? Il y a eu un budget en février 1984.

**Le sénateur LeBreton:** Avant 1984, le rythme budgétaire n'était pas le même. À l'époque, les budgets n'étaient pas présentés à date fixe.

**M. Lalonde:** Il y a eu un budget en 1984. C'était le 14<sup>e</sup> jour du mois, mais je n'arrive pas à me souvenir de quel mois.

**Le sénateur Charbonneau:** Je crois que c'était en novembre, est-ce que je me trompe?

**M. Lalonde:** Je crois que vous avez à l'esprit le budget du 12 novembre 1981.

**Le président:** Le budget du 12 novembre 1981, que j'ai eu le malheur de suivre de près à l'époque, jouit lui aussi d'une certaine notoriété. C'est celui qui a perdu ses principales dispositions, que le gouvernement lui-même a dû changer avant même que le budget n'entre en vigueur.

**Le sénateur Charbonneau:** C'était le budget MacEachen.

**M. Lalonde:** Il y a eu un budget au début de l'année 1984. Ce budget comportait un certain nombre de mesures. Je ne crois pas que la loi de mise en application de ce budget ait été adoptée au moment où le gouvernement a été remplacé, mais elle a été redéposée.

**Le sénateur Angus:** Puisque M. Lalonde semble apprécier l'expérience, j'aimerais partager une impression que je n'aurais jamais pensé devoir partager, celle de la lecture d'un discours d'un député du Bloc Québécois alors que j'étais en train de préparer la



*[Text]*

this afternoon. The point that was made yesterday in the House of Commons raised the whole issue, because quite obviously on its face here is another bunch, nearly half an inch thick, of complicated and cumbersome additions to a statute that, at the very best of time, we find difficult to read.

I have had 33 years of practicing law and still when I open that tax act, I find it a most intimidating thing. The theme in this member's remarks in the house this morning or yesterday morning were to the effect, can we not get back on the track of simplifying the tax act. I have a sense that there may be something in the works.

This committee has undertaken a fairly massive task for the coming 12 months to analyze how our fiscal and financial structure is working. This is a key aspect of that effort. Could you tell us where we are on that?

**Mr. Lalonde:** I think it is fair to say that we at the department of finance try not to go out of our way to make things more complex than they need be. If you look at, for example, the measures in this bill — it is a long piece of legislation — in many cases, they have a relief effect and were put forth as popular policy options by the previous government, the temporary small business investment tax credit, for example.

Complexity is unavoidable in the context of a tax system which is designed to deal with some 20 million taxpayers and a goodly number of corporations and partnerships. In many cases the complexity is there, not because it is a goal that we seek, but because it is a necessary fallout of introducing programs that must be defined and legislated in a manner which can be implemented by Revenue Canada in the context of some 20 million taxpayers.

**Senator Angus:** We had a real stab at tax reform back in 1971. I think we are all still talking about our pre-1971 and our post-1971 returns — the adjusted cost basis and things like that. Are we at a point where it has gotten pretty wild and woolly again and we should be trying to overhaul and simplify?

**Mr. Lalonde:** We had a tax reform in 1971 and one in 1987. One can distinguish between those two as to degree, but they were both called tax reforms. Whether the system needs an overhaul is really in the eye of the beholder. For example those individual and corporate taxpayers have previously enjoyed and replied upon simplification as an industrial sector and as that simplification is taken away, it may not be entirely popular, at least with that particular sector. Whether we need a complete overhaul of the tax system is not something I can answer. That is a question for the government.

**Senator Charbonneau:** Mr. Chairman, if I may comment on that, the insurance policies were simplified. The result of that is that we did not need as many lawyers.

*[Traduction]*

réunion de cet après-midi. L'argument soulevé hier à la Chambre des communes va au coeur de la question parce qu'il est évident que l'on se trouve ici en présence d'un tas de nouveaux rajouts compliqués et encombrants, qui font presque un demi-pouce d'épaisseur, à une loi que, dans le meilleur des cas, on a bien de la difficulté à lire.

Voilà 33 ans que je fais du droit et je suis encore épouvanté lorsque je consulte le texte de la loi sur l'impôt. L'essentiel de l'intervention du député à la Chambre ce matin ou hier matin revenait à dire qu'il faudrait peut-être se décider à simplifier la loi de l'impôt. J'ai l'impression que quelque chose se prépare en ce sens.

Notre comité s'est donné la lourde tâche, au cours des 12 mois qui viennent, d'analyser le fonctionnement de notre régime fiscal et financier. C'est là un élément clé de cette tâche. Pouvez-vous nous dire où nous en sommes à ce sujet?

**M. Lalonde:** Je crois qu'il est juste de dire que nous nous efforçons au ministère des Finances de ne pas nous laisser aller à rendre les choses plus complexes qu'elles ne le sont. Prenez, par exemple, les mesures qui figurent dans ce projet de loi — c'est un texte assez long — bien souvent, il y a là des allègements fiscaux correspondant à des mesures populaires mises en place par le gouvernement précédent, le crédit d'impôt temporaire à l'investissement des petites entreprises en étant un exemple.

La complexité est inévitable dans le cadre d'un régime fiscal conçu pour 20 millions de contribuables, sans compter bon nombre de sociétés commerciales et de sociétés de personnes. Bien souvent, les dispositions sont complexes non pas parce que l'on recherche cette complexité, mais parce que c'est le résultat obligé de la mise en place de programmes que l'on doit définir et légiférer de manière à ce que Revenu Canada puisse les appliquer à quelque 20 millions de contribuables.

**Le sénateur Angus:** Nous avons fait une véritable tentative de réforme en 1971. Je crois que nous parlons encore tous d'un côté de nos déclarations d'impôt antérieures à 1971 et de l'autre des déclarations postérieures à 1971 — des choses comme le coût de base rajusté. En sommes-nous à un point où nous avons perdu à nouveau tout contrôle et où il nous faudrait procéder à une simplification et à une refonte complète?

**M. Lalonde:** Nous avons eu une réforme fiscale en 1971 et une autre en 1987. On peut faire une distinction entre les deux jusqu'à un certain point, mais on les a qualifiées toutes deux de réformes fiscales. Quant à savoir si le système a besoin d'une refonte complète, tout dépend de l'interlocuteur. Ainsi, certains particuliers et certaines sociétés contribuables ont déjà bénéficié d'une simplification dans leur secteur, et ils ont agi en conséquence, et si les bénéfices de cette simplification leur sont retirés, il se peut que la mesure ne soit pas très populaire, du moins dans le secteur concerné. Quant à savoir si on a besoin d'une refonte complète du régime fiscal, c'est une question à laquelle je ne peux pas répondre. Il appartient au gouvernement de le faire.

**Le sénateur Charbonneau:** Si vous me permettez une observation à ce sujet, monsieur le président, les polices d'assurance ont été simplifiées. En conséquence, nous avons pu nous passer d'un certain nombre d'avocats.

*[Texte]*

**Senator Angus:** That's right, they became senators.

**The Chairman:** May I thank the witnesses for coming.

Honourable senators, shall I report the bill to the Senate unamended?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

*[Translation]*

**Le sénateur Angus:** Vous avez raison, ils ont été nommés sénateurs.

**Le président:** Laissez-moi remercier les témoins d'être venus.

Honorables sénateurs, dois-je renvoyer le projet de loi devant le Sénat sans modification?

**Des voix:** D'accord.

Le comité lève la séance.















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

**For Bill C-9:**

*From the Department of Finance:*

Gerry Lalonde, Chief, Business, Property and Personal;  
Lucie Brickman, Tax Policy Officer, Pensions, Trusts,  
Insurance and Resources.

**Pour le projet de loi C-9:**

*Du Ministère des finances :*

Gerry Lalonde, chef, entreprises, biens et particuliers;  
Lucie Brickman, agent de la politique de l'impôt, pensions,  
fiducies, assurances et ressources.



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

Thursday, April 28, 1994

Issue No. 5

### Third Proceedings on:

Examination of the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago.

### First and only Proceedings on:

Bill C-15, An Act to revise certain income tax law amendments in terms of the revised Income Tax Act and Income Tax Application Rules.

### First and only Proceedings on:

Bill C-13, An Act to amend the Excise Tax Act and a related Act.

INCLUDING:  
THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Report on the State of the  
Financial System)

*(Continued on next page)*

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

Le jeudi 28 avril 1994

Fascicule n° 5

### Troisième fascicule concernant:

Examen de l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans.

### Premier et dernier fascicule concernant:

Le projet de loi C-15, Loi visant à adapter certaines dispositions législatives relatives à l'impôt sur le revenu au texte révisé de la Loi de l'impôt sur le revenu et des Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu.

### Premier et dernier fascicule concernant:

Le projet de loi C-81, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et une loi connexe.

Y COMPRIS:  
LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport sur l'État du système financier canadien)

*(Suite à la page suivante)*



INCLUDING:  
THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Report on Bill C-13)

---

INCLUDING:  
THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Report on Bill C-15)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Y COMPRIS:  
LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport sur le Projet de loi C-13)

---

Y COMPRIS:  
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport sur le Projet de loi C-15)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



# THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Angus             | * Lynch-Staunton |
| Charbonneau       | (or Berntson)    |
| * Fairbairn, P.C. | Perrault, P.C.   |
| (or Molgat)       | Simard           |
| Kelleher, P.C.    | Stewart          |
| Kolber            | Stratton         |
| LeBreton          | Thériault        |

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Perrault substituted for that of the Honourable Senator Marchand. (April 27, 1994)

# LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Angus             | * Lynch-Staunton |
| Charbonneau       | (ou Berntson)    |
| * Fairbairn, c.p. | Perrault, c.p.   |
| (ou Molgat)       | Simard           |
| Kelleher, c.p.    | Stewart          |
| Kolber            | Stratton         |
| LeBreton          | Thériault        |

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Perrault est substitué à celui de l'honorable sénateur Marchand. (Le 27 avril 1994)

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 26, 1994*:

Second reading of Bill C-13, An Act to amend the Excise Tax Act and a related Act.

The Honourable Senator Thériault moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Thériault moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate of Wednesday, April 27, 1994*:

Second reading of Bill C-15, An Act to revise certain income tax law amendments in terms of the revised Income Tax Act and Income Tax Application Rules.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Kolber, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Kolber, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

## ORDRES DE RENVOI

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 26 avril 1994:

Deuxième lecture du projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et une loi connexe.

L'honorable sénateur Thériault propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, C.P., que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Thériault propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, C.P., que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 27 avril 1994:

Deuxième lecture du projet de loi C-15, Loi visant à adapter certaines dispositions législatives relatives à l'impôt sur le revenu au texte révisé de la Loi de l'impôt sur le revenu et des Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Kolber, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Kolber, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, April 28, 1994

(6)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. in room 257, East Block, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kirby, Kolber, LeBreton, Stewart, Stratton and Thériault. (7)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Canada Deposit Insurance Corporation:*

Grant Reuber, Chairman of the Board;

Jean-Pierre Sabourin, President and Chief Executive Officer.

*From the Department of Justice:*

Vincent Kooiman, Counsel, Privy Justice Office (Justice);

Evans Girard, Counsel, Tax Counsel Division, Finance Legal Services.

*From the Department of Finance:*

Samy Watson, Director, Personal Income Tax and Sales Tax Divisions;

Marlene Starrs, Chief (Legislation), Sales Tax Division, Tax Policy Branch;

Brian Wurts, Chief, General Operations - GST, Sales Tax Division, Tax Policy Branch.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada.

Mr. Grant Reuber, Chairman of the Canada Deposit Insurance Corporation, made an opening statement and then, along with Mr. Sabourin, answered questions.

At 1:10 p.m. the Committee took a short break and at 1:15 p.m. it proceeded.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 27, 1994, the Committee considered Bill C-15, *An Act to revise certain income tax law amendments in terms of the revised Income Tax Act and Income Tax Application Rules*.

Mr. Vincent Kooiman made a few opening remarks and then, along with Mr. Evans Girard, answered questions.

*It was agreed, — THAT* Bill C-15 be adopted and reported without amendment to the Senate.

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 28 avril 1994

(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kirby, Kolber, LeBreton, Stewart, Stratton et Thériault. (7)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De la Société d'assurance-dépôts du Canada:*

Grant Reuber, président du Conseil;

Jean-Pierre Sabourin, président - directeur général.

*Du ministère de la Justice:*

Vincent Kooiman, conseiller juridique, Bureau du Conseil privé (Justice);

Evans Girard, conseiller juridique, Direction du droit fiscal, Finances, Contentieux.

*Du ministère des Finances:*

Samy Watson, directeur, Divisions de l'impôt des particuliers et de la taxe de vente;

Marlene Starrs, chef (Politique législative), Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt;

Brian Wurts, chef, Opérations générales - TPS, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le Comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien.

M. Grant Reuber, président de la Société d'assurance-dépôts du Canada, fait une déclaration et, avec M. Sabourin, répond aux questions.

À 13 h 10, le comité suspend brièvement ses travaux, et les reprend à 13 h 15.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 avril 1994, le Comité examine le projet de loi C-15, *Loi visant à adapter certaines dispositions législatives relatives à l'impôt sur le revenu au texte révisé de la Loi de l'impôt sur le revenu et des Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu*.

M. Vincent Kooiman fait une déclaration et, avec M. Evans Girard, répond aux questions.

*Il est convenu, — QUE* le projet de loi C-15 soit adopté et qu'il en soit fait rapport sans amendement au Sénat.



## [Text]

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, April 26, 1994, the Committee then considered Bill C-13, *An Act to amend the Excise Tax Act and a related Act*.

Mr. Watson explained the main changes to the Bill and then, along with Ms Starrs and Mr. Wurts, answered questions.

*It was agreed*, — THAT Bill C-13 be adopted and reported without amendment to the Senate.

At 1:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## [Traduction]

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 avril 1994, le comité examine le projet de loi C-13, *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et une loi connexe*.

M. Watson explique les principaux changements contenus dans le projet de loi et, de concert avec M<sup>me</sup> Starrs et M. Wurts, répond aux questions.

*Il est convenu*, — QUE le projet de loi C-13 soit adopté et qu'il en soit fait rapport sans amendement au Sénat.

À 13 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## REPORTS OF THE COMMITTEE

THURSDAY, April 28, 1994

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## SIXTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, February 24, 1994, to examine and report upon the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago, now tables its workplan.

Respectfully submitted,

*(For text of report see appendix)*

THURSDAY, April 28, 1994

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-13, an Act to amend the Excise Tax and a related act, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Tuesday, April 26, 1994, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

THURSDAY, April 28, 1994

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-15, an Act to revise certain income tax law amendments in terms of the revised Income Tax Act and Income Tax Application Rules, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Wednesday, April 27, 1994, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le JEUDI 28 avril 1994

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le jeudi 24 février 1994, à examiner, pour rapport, l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans, dépose maintenant son plan de travail.

Respectueusement soumis,

*(Pour le texte du rapport se référer à l'annexe)*

Le JEUDI 28 avril 1994

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et une loi connexe, a étudié ledit projet de loi conformément à son ordre de renvoi du mardi le 26 avril 1994, et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le JEUDI 28 avril 1994

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-15, Loi visant à adapter certaines dispositions législatives relatives à l'impôt sur le revenu au texte révisé de la Loi de l'impôt sur le revenu et des Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu, a étudié ledit projet de loi conformément à son ordre de renvoi du mercredi le 27 avril 1994, et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

MICHAEL J.L. KIRBY

*Chairman*

## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, April 28, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-13, to amend the Excise Tax and a related act and Bill C-15, to revise certain income tax law amendments in terms of the revised Income Tax Act and Income Tax Application Rules, met this day at 11 a.m. to give consideration to the bills, and to examine the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I will give a little background so that everyone will be familiar with what we are doing today.

Over the last several years the committee has undertaken a number of studies related to issues of monitoring and protection of financial institutions and their customers. In some of the work we have done previously, we have looked specifically at issues related to insurance, not just deposit insurance for banks and trust companies to which Mr. Reuber will be talking in a few minutes, but also insurance for customers of insurance companies, an issue this committee will hold hearings on in the next few weeks.

The steering committee and the committee as a whole decided that the best way to begin our work in this area in this session of Parliament — really a continuation of issues we have looked at in the past — was to begin by having both Mr. Reuber, Chairman of the Board of the Canada Deposit Insurance Corporation, and subsequently Michael Mackenzie, Superintendent of Financial Institutions, appear before us to have a discussion at the broad policy level. They will talk about the major issues or challenges facing the insurance and regulatory sides of this whole area and, in particular, the dividing line between the regulation and insurance functions.

Mr. Mackenzie had hoped to be with us today. Unfortunately, at the last minute he was unable to be here. However, we have rescheduled his appearance for the middle of May, subject to the date of the parliamentary break in May. He will definitely be with us within the next three or four weeks.

I will begin today's meeting by once again welcoming Mr. Reuber to the committee. He has appeared before us on several occasions, so I do not need to remind honourable senators of his background since most of you are as familiar with him as I am.

When Mr. Reuber and I spoke a week or so ago about his appearance, we agreed that he would make a brief opening statement on some of the broad issues and then be prepared to answer questions.

Noticing the look on your face, Mr. Reuber, would you prefer to move directly into questions?

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 28 avril 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyée l'étude du projet de loi C-13, modifiant la Loi sur la taxe d'accise et une loi connexe, et le projet de loi C-15, visant à adapter certaines dispositions législatives relatives à l'impôt sur le revenu au texte révisé de la Loi de l'impôt sur le revenu et des Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier ces projets de loi et pour examiner l'état du système financier canadien.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Je vais d'abord vous présenter un bref historique pour que tout le monde comprenne bien ce que nous allons faire aujourd'hui.

Le comité a effectué ces dernières années un certain nombre d'études portant sur la surveillance et la protection des institutions financières et de leurs clients. Dans certaines de ces études, nous nous sommes penchés en particulier sur les questions d'assurance, en ce qui concerne non seulement les dépôts dans les banques et les compagnies de fiducie, ce dont M. Reuber va nous parler dans quelques minutes, mais également les assurances contractées par les clients des compagnies d'assurances; le comité tiendra des audiences sur cette question au cours des prochaines semaines.

Le comité directeur et le comité plénier ont décidé que la meilleure façon d'entreprendre notre travail à ce sujet, pour la nouvelle législature — ou plutôt de poursuivre notre examen de certaines questions que nous avons déjà étudiées dans le passé — était d'inviter le président du conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada, M. Reuber, et le Surintendant des institutions financières, M. Michael Mackenzie, à comparaître pour une discussion générale sur la question. Ils vont nous parler des principaux enjeux liés aux fonctions d'assurance et de réglementation dans ce domaine, et plus particulièrement de la ligne de démarcation entre ces fonctions.

M. Mackenzie aurait bien voulu être avec nous aujourd'hui, mais il a malheureusement eu un empêchement de dernière minute. Nous l'avons toutefois réinvité pour la mi-mai, à une date qui dépendra du congé parlementaire du mois de mai. Mais il sera certainement avec nous d'ici trois ou quatre semaines.

Je vais donc commencer la séance d'aujourd'hui en souhaitant de nouveau la bienvenue à M. Reuber. Il a déjà comparu devant nous à plusieurs reprises; je n'ai donc pas à rappeler ses antécédents aux honorables sénateurs, puisque la plupart d'entre vous le connaissent aussi bien que moi.

Quand M. Reuber et moi avons discuté de sa comparution il y a à peu près une semaine, nous avons convenu qu'il présenterait une brève déclaration préliminaire assez générale, après quoi il pourra répondre à nos questions.

D'après ce que je peux voir, monsieur Reuber, vous préféreriez peut-être passer directement aux questions?



[Texte]

**Mr. Grant Reuber, Chairman of the Board, Canada Deposit Insurance Corporation:** I will say a few words, if I may, Mr. Chairman.

**The Chairman:** The floor is yours.

**Mr. Reuber:** First, I will introduce J.P. Sabourin, the President of the CDIC. He is here to answer all the questions that I cannot properly deal with.

I have not come with a prepared statement. I felt that the members of the committee were familiar with CDIC's activities and some of the problems we have had in the last year. Perhaps it would be more useful for me simply to respond to the questions you may have.

It seems to me that there are two broad issues that concern most people who comment about CDIC: First, the cost to the public, indirectly through the impact on deposits, of providing deposit insurance and, second, a consideration of whether the regulatory/insurance system is as effective as it can be in providing this service to the public. There is a third issue embedded in those other two issues, and that is concern about the accountability of the people who are providing the services, regulatory and insurance. That covers many of the questions that come up in this area. There may be others which you wish to raise, but those are the three broad headings.

The cost is the primary issue. I would rank the question of accountability second in order of importance. Third is the question of how effective the machinery is in providing the service.

Obviously these are inter-related. You cannot deal with one without dealing with the other features, but I find it convenient to make those distinctions.

There are really only two ways of reducing the cost. One is to have fewer failures and the second is to reduce the cost per failure. That leads into a variety of questions which I am happy to discuss, but I will leave that for you to pursue during questions.

I like to divide the question of accountability into two parts. The first part is accountability for the methodology and procedures we follow. It seems to me that those can be discussed, reviewed, examined without any difficulty. The other side of it is our accountability when it comes to a particular instance of failure. That runs into complications because of confidentiality. Frequently matters are before the courts and that is a much more difficult issue to handle. I know it is an issue which has bothered parliamentary committees in the past. I do not have any particular answer to that. However, on accountability as to procedures, processes and methodology, we can be quite forthright in telling you what we do, how we do it, and also what steps we take to ensure that we do it reasonably well.

[Translation]

**M. Grant Reuber, président du conseil d'administration, Société d'assurance-dépôts du Canada:** Je vais dire quelques mots, si vous me le permettez, monsieur le président.

**Le président:** Vous avez la parole.

**M. Reuber:** Permettez-moi tout d'abord de vous présenter Jean-Pierre Sabourin, qui est président de la SADC. Il est ici pour répondre à toutes les questions auxquelles je ne pourrais pas répondre convenablement.

Je n'ai pas préparé de déclaration. Je me suis dit que les membres du comité connaissent déjà les activités de la SADC et certains des problèmes que nous avons connus au cours de la dernière année. Il sera peut-être plus utile que je me contente de répondre à vos questions à ce sujet.

Il y a deux grandes questions qui semblent préoccuper tout particulièrement la plupart des gens qui font des commentaires sur la SADC: premièrement, le coût de l'assurance-dépôts pour le grand public, un coût qui se fait sentir indirectement par ses répercussions sur les dépôts, et deuxièmement, la question de savoir si le régime de réglementation et d'assurance est aussi efficace que possible pour fournir ces services au public. Ces deux questions en recèlent une troisième, celle de l'imputabilité des gens qui fournissent ces services, que ce soit de réglementation ou d'assurance. Voilà donc qui résume assez bien les questions qui se posent dans ce domaine. Vous voudrez peut-être en soulever d'autres, mais ce sont les trois principales.

La question du coût est la plus importante. Je dirais que celle de l'imputabilité vient en deuxième, et que l'efficacité des rouages en place pour fournir les services vient en troisième place.

Ces trois questions sont bien sûr reliées. Il est impossible d'en étudier une sans examiner les autres en même temps, mais je trouve utile de faire ces distinctions.

Il n'y a vraiment que deux façons d'abaisser les coûts. La première consiste à réduire le nombre d'échecs, et la deuxième, à réduire le coût de chaque échec, ce qui soulève toute une série de questions dont je me ferai un plaisir de discuter, mais que je vous laisse le soin de poser si elles vous intéressent.

J'aime bien diviser la question de l'imputabilité en deux parties. Il y a d'abord la méthodologie et les pratiques que nous appliquons. Il me semble qu'il est assez facile d'en discuter et de les examiner. Et il y a aussi notre imputabilité dans les cas d'échec, qui entraîne certaines complications à cause des exigences de confidentialité. Ces affaires se retrouvent souvent devant les tribunaux, et il est alors beaucoup plus difficile de les régler. Je sais que c'est une question dont les comités parlementaires se sont déjà inquiétés dans le passé. Je n'y ai pas vraiment de réponse. Cependant, en ce qui concerne notre obligation de rendre des comptes sur nos pratiques et nos méthodes, nous pouvons vous dire très franchement ce que nous faisons et comment nous le faisons, ainsi que les mesures que nous prenons pour nous assurer que nous faisons notre travail raisonnablement bien.

*[Text]*

The third aspect relates to a question of cooperation in the relationship between OSFI and CDIC. I am going to leave that open for your questions.

With that, Mr. Chairman, perhaps I have opened enough doors and windows to give you a few avenues for discussion.

**The Chairman:** You have certainly done that. Before I turn to my colleagues on the committee for questions, I wonder if you would comment on what I would regard as a fourth issue. Legislation has collapsed the four pillars so that in effect we no longer have the four pillars as distinct parts of the financial services industry. No similar change has taken place with respect to the insurance function of customers of financial institutions. By that I mean CDIC specifically insures banks and trust companies, CompCorp insures customers of insurance companies, and the investment dealers have their own insurance fund. Therefore, in some sense we have collapsed the pillars from a customer standpoint, but we have maintained, from an insurance standpoint, three different insurance funds.

Before we get into your three issues, would you care to comment on that as a fourth one. It seems to me that is a structural issue we never looked at at the time this committee and Parliament considered the collapse of the four pillars.

**Mr. Reuber:** That is correct. I am not sure that I have much to say on the subject. The four pillars have not altogether collapsed, but they have grown into each other to an increasing degree. The regulatory system, OSFI, does embrace most of those pillars. The difficulty is where you draw the boundary. Where are mutual funds in this spectrum?

**The Chairman:** If anywhere.

**Mr. Reuber:** If anywhere. But the insurance arrangements do not have that span.

There is a further complication in the picture, if you want to make it complicated, you get into federal-provincial questions. Some of the insurance and deposit-taking organizations are provincially chartered. They have their own regulatory system to some degree. I know that the deposit-taking institutions are within the orbit of CDIC. The insurance arrangements, I assume, are under the jurisdiction of CompCorp. That does add an additional dimension to that rather complex picture.

I do not have very much to say about that. My own personal view, for what it is worth, is that there is probably something to be done to bring it together in some rational way. That does not necessarily mean amalgamating it all into one organization. At the moment, while CompCorp and CDIC have very good relations, I do not think there is any particular effort made to collaborate or coordinate our activities. Obviously, the funds for our purposes come from deposit-taking institutions and I can assure you that they would be most unhappy if there were any

*[Traduction]*

Le troisième aspect est relié à la coopération entre le BSIF et la SADC. Je vous laisse la liberté de poser des questions à ce sujet.

Je pense, monsieur le président, que ces quelques commentaires ont ouvert assez de portes et de fenêtres pour vous donner quelques avenues de discussion.

**Le président:** Certainement. Avant de laisser la parole à mes collègues du comité pour qu'ils vous posent leurs questions, je me demandais si vous pourriez commenter ce que je considère comme une quatrième question. La loi ne reconnaît plus l'existence de quatre piliers distincts dans le secteur des services financiers, mais il n'y a pas eu de changement parallèle en ce qui concerne les services d'assurance offerts aux clients des institutions financières. Je veux dire par là que la SADC assure plus particulièrement les banques et les compagnies de fiducie, alors que la SIAP assure les clients des compagnies d'assurances et que les courtiers en valeurs possèdent leur propre fonds d'assurance. Par conséquent, les piliers sont confondus dans une certaine mesure du point de vue du client, mais sur le plan de l'assurance, nous avons conservé trois fonds différents.

Avant de discuter des trois questions que vous avez énumérées, j'aimerais avoir vos commentaires sur ce quatrième élément. Il me semble qu'il s'agit d'une question structurelle que nous n'avons pas examinée lorsque le comité et le Parlement ont étudié la disparition des quatre piliers.

**M. Reuber:** C'est exact. Je ne pense pas avoir grand-chose à dire à ce sujet. Les quatre piliers ne sont pas complètement disparus, mais ils se confondent de plus en plus. Le régime de réglementation, c'est-à-dire le BSIF, englobe la majeure partie des activités de ces piliers. La difficulté, c'est de savoir où tracer la ligne. Où se placent les fonds mutuels dans ce tableau?

**Le président:** S'ils y sont.

**M. Reuber:** En effet. Mais les ententes en matière d'assurance n'ont pas cette portée.

Pour compliquer encore davantage la situation, si vous voulez la compliquer, il y a aussi la question des relations fédérales-provinciales. Certaines des organisations qui fournissent des services d'assurance et qui acceptent des dépôts ont une charte provinciale. Elles tombent sous le coup d'un autre régime de réglementation, jusqu'à un certain point. Les institutions de dépôt relèvent de la SADC, alors que les ententes d'assurance relèvent de SIAP, si je ne m'abuse. Voilà qui ajoute encore une autre dimension à ce tableau plutôt complexe.

Je n'ai pas grand-chose à dire à ce sujet. Mon avis personnel, pour ce qu'il vaut, c'est qu'il y a probablement quelque chose à faire pour regrouper tout cela de façon rationnelle. Cela ne veut pas nécessairement dire qu'il faut amalgamer le tout en une seule organisation. À l'heure actuelle, bien que les relations entre la SIAP et la SADC soient très bonnes, je pense que nous ne faisons pas d'effort particulier pour collaborer ou pour coordonner nos activités. De toute évidence, les fonds dont nous disposons proviennent des institutions de dépôt, et je peux vous garantir



[Texte]

suggestion that those funds were in any way used to support insurance problems.

**The Chairman:** You talked about deposit-taking institutions. I can purchase a GIC from an insurance company, for example. You do not regard that as a deposit-taking institution, using your own parlance, and yet it seems to me that a bank and an insurance company selling GICs are both acting as deposit-taking institutions.

**Mr. Reuber:** Functionally that may be correct. They are obviously close substitutes. Whether they are identical, I could not tell you. I can say, though, that there is a basic question, to which I do not have a particular answer: How far do you extend these insurance arrangements, not just to insurance companies but to other types of financial assets? What about property insurance problems? What about mutual funds?

Personally, there may be something to be said for restricting. You run into moral hazard problems which I need not explain. I am sure you have heard it many times. To the extent that you expand the range of assets coming within this orbit of moral hazard problems, you have really expanded the issues substantially. There may be something to be said for defining a boundary around the products that you include in this arrangement. You could simply say, "Those we accept as being insured in some way", and the community has a choice of buying those products or, if it is willing to take the risk, it buys another product.

I know that the argument against that is that it tilts the playing field competitively. However, there is the moral hazard problem, which, as long as you provide pretty complete insurance, I think you are left with. The larger you expand the range of products, the more exposed you are to that difficulty.

**The Chairman:** The Parliamentary Channel is televising this and a lot of viewers may think that a "moral hazard" problem has something to do with morals. I realize that you are using it in the economic context. I wonder if you would take a second, for the purpose of the viewers, to define what you mean by "moral hazard".

**Mr. Reuber:** The moral hazard problem essentially arises from the fact that if you guarantee the deposit 100 per cent, the incentive for depositors to pay attention to the financial viability of the institution into which they put their money is diminished as long as they stay inside the \$60,000 limit. In other words, the incentive system is —

**The Chairman:** It is risk free from the consumer's point of view.

**Mr. Reuber:** Yes, it is risk free and the incentive to pay attention to the financial viability of the institution, for that limited amount at least, is virtually eliminated.

[Translation]

qu'elles seraient très mécontentes s'il était même question de nous servir de ces fonds, d'une façon ou d'une autre, pour régler des problèmes d'assurance.

**Le président:** Vous avez parlé des institutions de dépôt. Mais je peux par exemple acheter un certificat de placement garanti d'une compagnie d'assurances. Vous ne considérez pas cette compagnie comme une institution de dépôt, pour reprendre vos propres termes, et pourtant, il me semble qu'une banque et une compagnie d'assurances qui vendent des certificats de placement acceptent toutes les deux des dépôts.

**M. Reuber:** Sur le plan fonctionnel, c'est peut-être exact. Ce sont de toute évidence des quasi-substituts. Quant à savoir si ces deux types d'institutions sont identiques, je ne pourrais pas vous le dire. Mais je peux vous dire qu'il faut se poser une question fondamentale, à laquelle je n'ai pas vraiment de réponse: jusqu'où faut-il étendre ces ententes d'assurance, non seulement aux compagnies d'assurances, mais aussi aux autres types d'actifs financiers? Et qu'en est-il des problèmes d'assurances de biens? Et des fonds mutuels?

Personnellement, je pense qu'il serait bon de se restreindre. Il y a des problèmes de risque moral que je n'ai pas besoin de vous expliquer. Je suis sûr que vous en avez souvent entendu parler. Dans la mesure où on élargit les catégories d'actifs qui se retrouvent dans l'orbite des problèmes de risque moral, on ajoute vraiment beaucoup aux problèmes. Il serait peut-être bon de définir les limites des produits inclus dans ces ententes. Il serait possible de dire simplement que nous acceptons d'assurer certains risques; les gens auraient alors le choix d'acheter les produits assurés ou un autre produit, s'ils sont prêts à prendre le risque.

Je sais que l'argument contraire, c'est que cela fausserait les règles du jeu de la concurrence. Cependant, il y a le problème du risque moral, qui se pose à mon avis quand on fournit des assurances assez complètes. Plus on étend la gamme des produits couverts, plus on s'expose à cette difficulté.

**Le président:** Le canal parlementaire télévisé cette séance, et bien des téléspectateurs pourraient penser que les problèmes de «risque moral» ont quelque chose à voir avec la morale. Vous employez bien sûr ce terme dans son sens économique, mais je me demande si vous pourriez prendre une seconde, pour le bénéfice de nos téléspectateurs, afin de définir ce que vous entendez par «risque moral».

**M. Reuber:** Le problème du risque moral se pose essentiellement parce que, quand un dépôt est garanti à 100 p. 100, les déposants se sentent moins obligés de faire attention à la viabilité financière de l'institution à laquelle ils confient leurs dépôts, dans la mesure où ils restent à l'intérieur de la limite des 60 000 \$. Autrement dit, l'incitation...

**Le président:** Il n'y a aucun risque du point de vue du consommateur.

**M. Reuber:** Exactement, il n'y a aucun risque, et l'incitation à s'assurer de la viabilité financière de l'institution, du moins pour ce montant limité, est à peu près éliminée.



[Text]

**Senator Kolber:** Mr. Reuber, I tried these questions on some of your predecessors and was shot out of the water, so to speak. However, I will try them again.

My first question is on the moral hazard. My gut feeling is that we are really writing a blank cheque for Canadians. I do not think we have the capability to check on a financial institution's individual viability. Let me give you a case in point. You tell me how you would answer this.

I happened to be involved with a case in the early 1980s. I was running a company called Cadillac-Fairview of which I was the chairman. We sold 22,000 apartment units to a series of trust companies. There was Graymac, whose principals, I think, have since gone to jail. There was Seaway, and a third one whose name I cannot remember today. A fair amount of money had to be put up at closing.

I met the chairman of Seaway, a man by the name of Andrew Markle and said, "How are you going to come up with your \$75 million or \$100 million two weeks hence?" He said, "No problem whatsoever." I said, "Really? How will you do it?" He said, "Well, on Monday I am going to take a small ad" — and he emphasized that it would be a small ad — "in the *Globe and Mail* and I am going to say that we will give you one-half per cent more for your deposit money than Royal Trust and the money will just flow in." Of course, he was oversubscribed by about three-fold. Then he did this idiotic thing and vastly overpaid for the apartments, which they thought they could flip, et cetera.

The going-in return to him appeared to be three per cent. He thought he could still sell at a profit. In the meantime, he blew the whole thing.

My gut still tells me that there should be some kind of co-insurance. Perhaps there should be a \$5,000 deductible related to the \$60,000, whatever that percentage works out to be, or perhaps even \$10,000. I would like to hear your view on that.

**Mr. Reuber:** My personal view is that some element of co-insurance or some element of incentive would be useful. Whether that should be co-insurance or some kind of risk-rated premium arrangement, there should be something. There has been a suggestion of an administrative fee of two per cent of a deposit which, effectively, would act as co-insurance and which, in my opinion, would make quite a difference.

Another suggestion, one which has some attraction to me, is that you insure only the principal and not the interest. That has a number of interesting features. It means the bigger the deposit, the larger the co-insurance effect.

**Senator Kolber:** We are talking about the amount of money, not the principal.

**Mr. Reuber:** I am talking about the principal.

**Senator Kolber:** I do not mean the principal as opposed to interest.

[Traduction]

**Le sénateur Kolber:** Monsieur Reuber, j'ai essayé de poser mes questions à certains de vos prédécesseurs, et ils m'ont envoyé promener, si je puis dire. Mais je vais essayer encore une fois.

Ma première question porte sur le risque moral. À première vue, j'ai l'impression que nous signons vraiment un chèque en blanc au nom des Canadiens. Je ne pense pas que nous puissions vraiment établir la viabilité d'une institution financière. Permettez-moi de vous donner un exemple. Vous me direz ensuite ce que vous en pensez.

J'ai moi-même connu une situation de ce genre au début des années 80. J'étais président d'une entreprise appelée Cadillac-Fairview. Nous avons vendu 22 000 appartements à une série de compagnies de fiducie. Il y avait Graymac, dont les directeurs se sont retrouvés en prison par la suite, je pense. Il y avait aussi Seaway, et une troisième compagnie dont j'oublie le nom. Toutes ces compagnies devaient verser une assez bonne somme d'argent au moment de la signature.

J'avais rencontré le président de Seaway, un dénommé Andrew Markle, et je lui avais demandé: «Comment allez-vous pouvoir trouver vos 75 ou 100 millions de dollars d'ici deux semaines?» Il m'avait répondu: «Pas de problème.» J'avais dit: «Vraiment? Comment allez-vous faire?» Et il m'avait répondu: «Eh bien, je vais passer une petite annonce lundi — et il avait bien souligné qu'il s'agirait d'une petite annonce — dans le *Globe and Mail* pour dire que nous allons donner un demi pour cent de plus que le Trust Royal sur les dépôts, et l'argent va affluer.» Bien sûr, il a eu trois fois plus d'argent qu'il lui en fallait. Et ensuite, il a payé beaucoup trop cher pour les appartements, ce qui était idiot, mais il pensait pouvoir récupérer son argent, et vous connaissez la suite.

Le rendement au départ lui semblait être d'à peu près 3 p. 100. Il pensait pouvoir quand même vendre à profit. Mais entre-temps, il a tout gâché.

J'ai donc l'impression, de prime abord, qu'il devrait y avoir une certaine coassurance. Ce pourrait être par exemple une franchise de 5 000 \$ sur les 60 000 \$, quel que le soit le pourcentage que cela représente, ou peut-être même de 10 000 \$. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

**M. Reuber:** À mon avis, un élément de coassurance ou d'incitation pourrait être utile. Qu'il s'agisse de coassurance ou d'une entente visant à établir la prime en fonction du risque, il faudrait qu'il y ait quelque chose. On a suggéré des droits administratifs de 2 p. 100 du dépôt, qui constitueraient en réalité une forme de coassurance et qui, à mon avis, feraient toute la différence.

On a également suggéré d'assurer seulement le capital, et non l'intérêt, ce qui me semble assez intéressant pour diverses raisons. Cela signifie que, plus le dépôt est gros, plus l'effet de coassurance est grand.

**Le sénateur Kolber:** Nous parlons de la somme totale, pas seulement du capital.

**M. Reuber:** Je veux parler, moi, du capital.

**Le sénateur Kolber:** Je ne veux pas parler du capital par opposition à l'intérêt.

[Texte]

**Mr. Reuber:** The principal I am talking about is the capital amount. I am saying as a form of co-insurance rather than —

**The Chairman:** A form of co-insurance in the sense that the consumer has at risk the interest on the amount of money he has invested.

**Mr. Reuber:** That would be an alternative way instead of this administrative charge.

I happen to believe that would make a difference. It would make a difference in two ways. First, a lot of these companies to which you refer raise their deposit money from agents, deposit brokers and others. Of course, the incentive for the agent to pay much attention to the riskiness of the institution, if there is no incentive, if there is no kind of risk element involved, is small. I believe that there would be more attention paid to the viability of these institutions if there were an element of risk by the agents who handle the deposit brokers and so on.

Second, it would put a much heavier onus on the institution that is raising the deposit to demonstrate that it is financially viable through disclosure and so on.

The normal answer you will get to this question is: How can you expect the ordinary citizen to read the financial statements of an institution? They cannot understand it, and even if you had all this information it would not make any difference, so how can you ask them to bear any risk? I accept that that is probably a valid point.

My argument against that would essentially be that it is incumbent on the institution raising the deposits to manage itself and to perform in a way which establishes its credibility with the customers.

**Senator Kolber:** Why could they not send out information to their prospective customers in simple form, stating that it is a statement of their financial health, et cetera? There has to be some *caveat emptor*.

**Mr. Reuber:** I agree with that. There is absolutely no law of which I am aware that says a company raising a deposit cannot provide information to its potential customers.

**Senator Kolber:** I am sorry that Mr. Mackenzie is not here to answer what is the second part of my question. However, do you think it is really possible for OSFI to be able to know in advance that a company is about to get into trouble?

**Mr. Reuber:** It is possible. It seems to me that the difficulty is not knowing that it is getting into trouble, but knowing when to act. There are exceptions to that, however. As you know, senator, companies get into trouble. Sometimes they recover from it. If you act too soon, you probably create more harm than good.

[Translation]

**M. Reuber:** Moi, je veux parler du capital lui-même. Il pourrait s'agir d'une forme de coassurance plutôt que...

**Le président:** Ce serait une forme de coassurance en ce sens que le consommateur devrait assumer les risques liés à l'intérêt sur la somme d'argent qu'il a investie.

**M. Reuber:** Ce serait une autre façon de procéder, plutôt que d'imposer des droits administratifs.

À mon avis, cela ferait une différence, de deux façons. Premièrement, beaucoup de compagnies comme celles dont vous avez parlé recueillent des dépôts grâce à des agents, à des courtiers et à d'autres intermédiaires de ce genre. Bien sûr, un agent ne se sent pas vraiment tenu de faire attention aux risques que présente l'institution si rien ne l'y oblige et s'il n'y a aucun élément de risque. Je pense que les agents qui s'occupent de ces dépôts, par exemple les courtiers, feraient plus attention à la viabilité de ces institutions s'il y avait un certain élément de risque.

Deuxièmement, l'institution qui recueille les dépôts serait alors bien plus obligée de démontrer sa viabilité financière, par exemple en divulguant l'information pertinente.

La réponse la plus courante à cette question est la suivante: comment peut-on s'attendre à ce que les simples citoyens puissent déchiffrer les états financiers d'une institution? Ils ne les comprennent pas, et même s'ils disposaient de toute cette information, cela n'y changerait rien. Donc, comment peut-on leur demander d'assumer des risques? Je conviens que c'est probablement un argument valable.

Auquel je répondrais, en gros, qu'il incombe en fait à l'institution de dépôt de gérer ses affaires et de se comporter de façon à établir sa crédibilité auprès de ses clients.

**Le sénateur Kolber:** Pourquoi les institutions ne pourraient-elles pas envoyer de l'information à leurs clients prospectifs sous une forme simple, en disant qu'il s'agit d'un reflet de leur situation financière, et ainsi de suite? Il faut bien que les acheteurs soient mis en garde.

**M. Reuber:** Je suis d'accord. Il n'y a absolument aucune disposition législative, à ce que je sache, qui empêche une compagnie désireuse de recueillir des dépôts de fournir de l'information à ses clients éventuels.

**Le sénateur Kolber:** Je suis désolé que M. Mackenzie ne soit pas ici pour répondre à la deuxième partie de ma question. Mais j'aimerais savoir s'il est vraiment possible à votre avis que le BSIF sache à l'avance qu'une compagnie va se retrouver en difficulté.

**M. Reuber:** C'est possible. Ce qui est difficile, ce n'est pas de savoir qu'il y a un problème, mais de décider quand intervenir. Il y a toutefois des exceptions. Comme vous le savez, sénateur, les entreprises peuvent avoir des difficultés. Mais elles s'en relèvent parfois et, si nous intervenons trop tôt, nous risquons de faire plus de tort que de bien.



[Text]

The other possibility is that you do not act quickly enough and by the time you do act, the capital has been eliminated from the company and the cost tends to be relatively high.

There is no magic formula here. It is a question of judgment. One of the ways of reducing the cost of deposit insurance is to have what I would call earlier intervention. By that I do not mean necessarily closing down institutions. Perhaps there could be an earlier or more vigorous review of the assets. In my judgment the cord of this thing is asset valuation. As you well know, valuing assets is by no means a precise science. It may not even be an art.

In any event, I think you can get a fairly reasonable fix on institutions and adopt reasonable policies on how you will value these assets. At some point it seems that somebody has to decide whether this will be a going concern or whether it is not. Once you have concluded that, then the time to act is before the capital has been totally drained out of it through asset deterioration, if you can do it. I am not saying it is easy, but it is possible to do something along those lines.

**Senator Kolber:** About six years ago I had occasion to meet with Ed Clark, who used to be Deputy Minister of Finance and who is now head of Canada Trust. He had just finished negotiating the sale of Financial Trustco of Calgary to Central Guaranty. That sale was not the purpose of my meeting; it was on something else entirely. We were kind of gossiping after the meeting. He looked at me and said, "Central Guaranty will be bankrupt in two years." I said, "What on earth are you talking about?" He gave me five good reasons why that would be the case. Three years later they were bankrupt. Why could we not tell, if it was so obvious to him?

**Mr. Reuber:** I was not around two years ago. I think that Ed Clark was not alone in having some doubts.

**Senator Kolber:** What is wrong with putting credit watches on these companies? Do you think that would ruin the institution completely?

**Mr. Reuber:** Do you mean rating agencies?

**Senator Kolber:** Yes.

**Mr. Reuber:** Many of them have rating agencies, at least the larger ones. The difficulty is that the majority of trust companies are so small or privately owned that they never get into the rating agencies.

**Senator Kolber:** This one was publicly owned.

**Mr. Reuber:** Did it have a rating agency?

**Mr. Jean-Pierre Sabourin, President and CEO, Canada Deposit Insurance Corporation:** Not that I remember.

**Mr. Reuber:** Do you want to comment on that, Mr. Sabourin?

[Traduction]

L'autre possibilité, évidemment, c'est que si nous n'agissons pas assez vite, la compagnie peut avoir perdu tout son capital; les coûts sont alors relativement élevés quand nous finissons par intervenir.

Il n'y a pas de formule magique à ce sujet. C'est une question de jugement. Une des façons de réduire le coût de l'assurance-dépôts, c'est ce que j'appelle l'intervention anticipée. Je ne veux pas dire par là qu'il faille nécessairement fermer des institutions. Mais il pourrait y avoir un examen plus précoce ou plus énergique de leur actif. À mon avis, l'évaluation de l'actif est l'élément clé. Mais comme vous le savez, il ne s'agit absolument pas d'une science exacte. Peut-être même pas d'un art.

Quoi qu'il en soit, je pense qu'il est possible de se faire une assez bonne idée des institutions et d'adopter une politique raisonnable au sujet de l'évaluation de leur actif. Il faut bien que quelqu'un décide à un moment donné si une entreprise est viable ou pas. Une fois cette décision prise, il faut agir avant que le capital ait été entièrement dilapidé par suite de la détérioration de l'actif, quand c'est possible. Je ne dis pas que c'est facile, mais il est possible de faire quelque chose de ce genre.

**Le sénateur Kolber:** J'ai rencontré il y a à peu près six ans M. Ed Clark, qui était alors sous-ministre des Finances et qui dirige maintenant la Société Canada Trust. Il venait de terminer les négociations portant sur la vente de Financial Trustco, de Calgary, à Central Guaranty. Notre réunion portait sur quelque chose qui n'avait absolument rien à voir avec cette vente. Nous avons échangé quelques potins après la rencontre. Il m'a regardé et m'a dit: «Central Guaranty va être en faillite dans deux ans.» Je lui ai demandé: «Mais de quoi voulez-vous parler?» Il m'a donné cinq bonnes raisons pour expliquer sa prédiction. Et, trois ans plus tard, cette institution était en faillite. Pourquoi n'avons-nous pas pu le prévoir, si c'était tellement évident pour lui?

**M. Reuber:** Je n'étais pas là il y a deux ans, mais je pense qu'Ed Clark n'était pas le seul à avoir des doutes.

**Le sénateur Kolber:** Qu'y aurait-il de mal à surveiller le crédit de compagnies comme celles-là? Pensez-vous que cela les ruinerait complètement?

**M. Reuber:** Vous voulez parler d'un système de cotation?

**Le sénateur Kolber:** Oui.

**M. Reuber:** Beaucoup de ces institutions ont des services de cotation, du moins les plus grandes. Le problème, c'est que la majorité des compagnies de fiducie sont très petites ou qu'elles appartiennent à des intérêts privés; elles ne sont donc jamais cotées.

**Le sénateur Kolber:** Celle-là était publique.

**M. Reuber:** Avait-elle un service de cotation?

**M. Jean-Pierre Sabourin, président et directeur général, Société d'assurance-dépôts du Canada:** Pas que je sache.

**M. Reuber:** Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Sabourin?



## [Texte]

**Mr. Sabourin:** What you have to remember is that the case of Financial Trustco was somewhat complicated because it had a provincial regulator. Central Guaranty was a federally-regulated institution.

In regard to this transaction, I must admit that CDIC was involved only after the fact. This transaction was a commercial one between Central —

**Senator Kolber:** I am not blaming CDIC. I am saying it is startling that a whole government apparatus could not unearth what one guy could.

**Mr. Sabourin:** Obviously, Mr. Clark had insider information.

**Senator Kolber:** Are you telling me OSFI does not?

**Mr. Sabourin:** It should not.

**Mr. Reuber:** We cannot really help you on that question, senator. Obviously, Ed Clark's view was right in that case. He may have been wrong on others.

**The Chairman:** In commenting on the difficulty of asset valuation, do you think assets are sufficiently updated in terms of their valuation? Are assets held by financial institutions, in terms of their valuation, kept reasonably close to market value? Is one of the problems that frequently there is a time lag so that assets have declined because of all kinds of economic reasons and it is 12, 18 or 24 months before they get revalued, by which time the whole problem has been magnified?

**Mr. Reuber:** It is hard to answer that question in a general way, Mr. Chairman. I think most of the institutions that get into trouble have not been particularly good at asset valuation, to put it mildly. There are a variety of reasons for that, especially in the real estate game, which has been one of the big problems in many of the trust and loan companies, as well as the banks for that matter.

In general, I think efforts are made to assess the value of the assets reasonably clearly, certainly on an annual basis.

**The Chairman:** Made by whom?

**Mr. Reuber:** Internally, in virtually all institutions as far as I know. Those are reviewed by the OSFI people. I have every reason to believe they do their best to get a reading on them.

The problem is the difference between a going-concern assessment and a market-value assessment, and any other kinds of features you can add and subtract from those. If you take a straight liquidation value you get a different answer in most cases than you do if you take a going-concern estimate.

As an insurer, we naturally tend to take a more conservative view of asset values than the institutions themselves tend to take, or that possibly the regulator tends to take.

## [Translation]

**M. Sabourin:** Il faut se rappeler que le cas de la Financial Trustco était un peu compliqué parce que cette compagnie était réglementée au niveau provincial, alors que Central Guaranty était une institution réglementée au niveau fédéral.

En ce qui concerne cette transaction, je dois admettre que la SADC n'est intervenue qu'après coup. Il s'agissait d'une transaction commerciale entre Central...

**Le sénateur Kolber:** Je ne blâme pas la SADC. Ce que je dis, c'est que tous ses fonctionnaires n'ont pas réussi à déceler ce que ce monsieur avait vu à lui seul.

**M. Sabourin:** De toute évidence, M. Clark disposait de renseignements d'initié.

**Le sénateur Kolber:** Voulez-vous dire que le BSIF n'en a pas?

**M. Sabourin:** Il ne devrait pas.

**M. Reuber:** Nous ne pouvons pas vraiment répondre à cette question, monsieur le sénateur. Il est évident qu'Ed Clark avait raison dans ce cas-là. Mais il s'est peut-être trompé à d'autres moments.

**Le président:** Au sujet de la difficulté de l'évaluation de l'actif, pensez-vous que cette évaluation est mise à jour assez souvent? Les éléments d'actif des institutions financières ont-ils une valeur qui se rapproche raisonnablement de leur valeur marchande? Est-ce qu'il n'y a pas souvent un délai qui fait que les éléments d'actif ont perdu de la valeur à cause de toutes sortes de raisons économiques et qu'il faut parfois 12, 18 ou 24 mois avant qu'ils soient réévalués, le problème s'étant bien sûr amplifié après tout ce temps-là?

**M. Reuber:** Il est difficile de répondre à cette question de façon générale, monsieur le président. Je pense que la plupart des institutions qui se retrouvent en difficulté n'ont pas particulièrement bien évalué leur actif; c'est le moins qu'on puisse dire. Il y a plusieurs raisons à cela, surtout dans le secteur immobilier, qui est un de ceux qui ont causé le plus de problèmes à beaucoup de compagnies de fiducie et de prêt, et à des banques aussi d'ailleurs.

En général, je pense que les institutions font des efforts pour évaluer la valeur de leur actif assez clairement, certainement tous les ans.

**Le président:** Qui fait cette évaluation?

**M. Reuber:** Elle se fait à l'interne dans presque toutes les institutions, à ce que je sache, et elle est ensuite passée en revue par les gens du BSIF. J'ai toutes les raisons de croire que ces gens font de leur mieux pour avoir une bonne idée de la situation.

Le problème, c'est que l'évaluation ne se fait pas de la même façon selon qu'on veut déterminer si une compagnie est viable ou établir sa valeur marchande; il y a également toutes sortes d'autres éléments qui peuvent s'ajouter ou se soustraire à ces évaluations. Quand on cherche à établir une simple valeur de liquidation, on n'obtient généralement pas la même réponse que si on cherche à évaluer la viabilité d'une société.

En tant qu'assureurs, nous faisons naturellement une évaluation plus prudente de leur actif que les institutions elles-mêmes, ou même que les responsables de la réglementation.

**[Text]**

Furthermore, if you are going to do a careful assessment of assets to get a reasonable valuation, it is a very costly business. Even a small trust company could easily spend a million dollars sending people out to check the leases, to make sure the guarantors exist and that they have money. A whole range of things come into it. It is not a cheap thing to do, and probably would be very costly if OSFI were going to do that for every institution. Obviously, they can pick and choose.

When we get concerned about a company, we tend to hire a group. Usually they are retired bankers. There are some companies that specialize in this kind of thing. However, those are intensive reviews where people go out and kick the tires. They really examine the asset to ensure that it exists and what condition it is in and all the rest of it. I think that would be very difficult to do on a standard audit basis.

**The Chairman:** Do you mean it would be difficult for OSFI to do or for the company's auditors?

**Mr. Reuber:** It is not difficult to do. It is very expensive to do for a large range of institutions. After all, OSFI does not just have trust and loan companies and banks, it also has insurance companies, pension funds and so on. You would have a horrendous bill if you were going to do it for all those institutions.

**The Chairman:** Would it be the responsibility of OSFI? Why would it not be the responsibility of the companies' auditors?

**Mr. Reuber:** There are people here who have more auditing experience than I have. Shareholders' auditors generally do file reviews. They check to make sure the processes are being followed. They check a few files. They satisfy themselves as best they can within that framework that the information is valid. Normally, they would not go out and check the leases in detail or kick the tires.

**The Chairman:** Even on a sampling basis they do not go out and kick the tires?

**Mr. Reuber:** They do some sampling. You probably have people on your committee who can give you better information than I can on that.

**Senator Kolber:** Auditors simply do not do that.

**Mr. Reuber:** No, they do not. Even the file review is a sampling system.

**The Chairman:** That begs the question of whether or not they should, obviously.

**Mr. Reuber:** It is still expensive, no matter who pays for it. Somebody will end up paying for it. If you are going to really require that kind of an audit for every institution, then you are unloading an enormous amount of cost on institutions.

**[Traduction]**

Par ailleurs, il est très coûteux d'effectuer une évaluation attentive de l'actif d'une compagnie pour en avoir une idée raisonnable. Même une petite compagnie de fiducie pourrait facilement dépenser un million de dollars à envoyer des gens vérifier les baux, s'assurer de l'existence des garants et vérifier leur solvabilité. Il y a de très nombreux éléments qui entrent en ligne de compte. Ce n'est pas bon marché, et cela coûterait probablement très cher si le BSIF devait faire cet examen pour toutes les institutions. Il est évident qu'il peut faire son choix.

Quand nous avons des inquiétudes au sujet d'une société, nous embauchons généralement un groupe. Il s'agit d'habitude de banquiers à la retraite; il y a des firmes qui se spécialisent dans ce genre de chose. Mais ce sont là des examens intensifs, où tout est scruté sous toutes les coutures. Ces gens-là examinent vraiment attentivement l'actif pour vérifier son existence, pour déterminer dans quel état il est, et ainsi de suite. Je pense que ce serait très difficile à faire dans le cadre de vérifications régulières.

**Le président:** Vous voulez dire que ce serait difficile à faire pour le BSIF ou pour les vérificateurs de la société?

**M. Reuber:** Ce n'est pas difficile, mais ce serait très coûteux s'il fallait le faire pour de nombreuses institutions. Après tout, le BSIF ne s'occupe pas seulement des banques et des compagnies de prêt et de fiducie, mais également des compagnies d'assurances, des caisses de retraite, et ainsi de suite. La facture serait terriblement élevée s'il fallait faire un examen de ce genre pour toutes ces institutions.

**Le président:** Est-ce que cela relèverait du BSIF? Pourquoi est-ce que ce ne serait pas plutôt la responsabilité des vérificateurs des compagnies en cause?

**M. Reuber:** Il y a des gens ici qui ont une plus grande expérience que moi dans le domaine de la vérification. Les vérificateurs des actionnaires procèdent généralement à des examens pour s'assurer que les pratiques établies sont respectées. Ils vérifient quelques dossiers et s'assurent, du mieux qu'ils peuvent, que l'information qui s'y trouve est valable. Mais normalement, ils ne vont pas à l'extérieur de l'entreprise pour examiner les baux en détail ou pour aller voir dans les coins.

**Le président:** Même pas par échantillonnage?

**M. Reuber:** Ils font certaines vérifications au hasard. Mais il y a probablement des membres de votre comité qui pourraient vous renseigner mieux que moi à ce sujet.

**Le sénateur Kolber:** Les vérificateurs ne font tout simplement pas ce genre de chose.

**M. Reuber:** Non, en effet. Même l'examen des dossiers se fait au hasard, par échantillonnage.

**Le président:** Ce qui nous amène bien sûr à nous demander s'ils devraient le faire ou pas.

**M. Reuber:** Cela coûte quand même cher, que cet examen soit fait par n'importe qui. Quelqu'un doit bien finir par le payer. Si vous voulez vraiment exiger ce genre de vérification pour toutes les institutions, vous allez leur imposer des coûts énormes.



[Texte]

**Senator Angus:** First, I add my words of welcome to you and your colleague, Mr. Sabourin. I have many questions. We probably all do. I will pursue one line of questioning that arises from Senator Kolber's question and gets to the heart of what the public is concerned about; the whole issue of risk assessment, the audit function.

The way I understand it, OSFI is the organization responsible under the present system for doing that assessment on your behalf as far as the CDIC role is concerned. I gather there are certain standards they are supposed to follow and that it is supposed to be done on an annual basis.

First, could you explain just how the system does work as it is presently in effect — that is, this whole audit function? I followed the litigation carefully that arose out of the Western Bank problems and some of the things that have brought your organization so much into the public focus at the present time.

The second part of my question would be: Should this function perhaps not be done by CDIC and, if there is to be a putting together of the two organizations, would this be something desirable from your point of view?

**Mr. Reuber:** I will ask Mr. Sabourin to add in detail, as he has a much longer history with this than I do. I cannot tell you the details of how OSFI does its audit, but it does quite a good audit within the dimensions that it has set for itself; similar to what an auditor would do in a company. We receive those audit reports from OSFI as they come in on various deposit-taking institutions. We also receive the letters that are sent to the management by OSFI if there are further comments that they have. We keep track of that.

Once it becomes evident that a company is getting into more difficulty, our interest steps up a bit. At some point, dealing with OSFI, the board reaches the conclusion that we will do a special review, which gets us into a more intensive examination of asset values.

**Senator Angus:** Who makes that call? Is it the board of CDIC, having looked at the OSFI group?

**Mr. Reuber:** Yes, the board of CDIC. They also look at the recommendation of the president and myself. But we keep close tabs on this as it develops.

**Senator Angus:** Senator Stewart is asking what triggers that process?

**Mr. Reuber:** We keep track of these reports that keep coming in from OSFI. We do some of our own examination of the data that are made available. We know that the real estate market has fallen apart; we pay particular attention to companies that are highly exposed in that area. There is no one indicator. Basically, it is a question of whether or not the company is making money; whether or not it is adequately reserving against asset losses;

[Translation]

**Le sénateur Angus:** Je voudrais tout d'abord vous souhaiter moi aussi la bienvenue à vous et à votre collègue, M. Sabourin. J'ai bien des questions à vous poser, comme nous tous probablement. Je vais poursuivre dans la même veine que le sénateur Kolber pour essayer d'aller au cœur de ce qui constitue le problème, d'après le grand public, à savoir toute la question de l'évaluation des risques et de la vérification.

Si je comprends bien, le BSIF est l'organisation responsable d'effectuer cette évaluation en votre nom, selon le système actuel; ce n'est pas le rôle de la SADC. Je suppose que le BSIF doit suivre certaines normes et faire son examen tous les ans.

Premièrement, pourriez-vous nous expliquer exactement comment le système fonctionne à l'heure actuelle, pour toutes ces vérifications? J'ai suivi attentivement les litiges qui ont découlé des problèmes de la Western Bank et certains des autres événements qui ont attiré dernièrement l'attention du public sur votre organisation.

La deuxième partie de ma question est la suivante: est-ce que cette fonction ne devrait pas être plutôt confiée à la SADC et, s'il devait y avoir une fusion des deux organisations, est-ce que ce serait souhaitable à votre avis?

**M. Reuber:** Je vais demander à M. Sabourin de vous donner plus de détails, puisqu'il s'occupe de ce dossier depuis plus longtemps que moi. Je ne peux pas vous dire exactement comment le BSIF effectue ses vérifications, mais il fait un très bon travail dans le cadre qu'il s'est fixé; ses examens sont semblables à ceux qu'un vérificateur effectue normalement pour une entreprise. Nous recevons les rapports de vérification du BSIF sur différentes institutions de dépôt. Nous recevons également les lettres envoyées à la direction du BSIF par ces institutions, si elles ont des commentaires à faire. Nous gardons tous ces documents.

Une fois qu'il est évident qu'une société connaît de nouvelles difficultés, nous commençons à nous y intéresser un peu plus. Et à un moment donné, en consultation avec le BSIF, le conseil en arrive à la conclusion que nous devons effectuer une vérification spéciale, ce qui nous amène à examiner plus attentivement l'actif de cette société.

**Le sénateur Angus:** Qui demande cette vérification? Est-ce le conseil d'administration de la SADC, après avoir examiné ce qu'a fait le BSIF?

**M. Reuber:** Oui, c'est le conseil d'administration de la SADC, qui étudie également la recommandation du président et la mienne. Nous suivons la situation de près.

**Le sénateur Angus:** Le sénateur Stewart voudrait savoir ce qui enclenche ce processus.

**M. Reuber:** Nous gardons tous les rapports que nous transmet le BSIF. Nous faisons aussi notre propre examen des données qui nous sont communiquées. Nous savons que le marché immobilier s'est écroulé, et nous accorderons une attention particulière aux compagnies qui courent beaucoup de risques dans ce secteur. Il n'y a pas qu'un seul indicateur. En gros, il s'agit de déterminer si la compagnie fait ou non de l'argent, si ses provisions pour pertes



## [Text]

what its ratios look like — its capital asset ratio and liquidity ratios, and so on. Finally, we look at what I call the gossip column — has the president run off with the cash, or something like that, or is there any evidence of difficulties of that sort? I also employ the Ed Clark kind of review in that.

Those are the categories of things that CDIC is examining all the time with respect to companies. When the lights turn a bit orange, we pay more attention to it and at some point the decision is made to go ourselves to examine the assets to see exactly and more intensively whether or not we think this is a viable institution. That is how we get there.

**Mr. Sabourin:** The whole purpose of the CDIC board making this determination of conducting a special examination is based on obviously the CDIC objects. One of the objects of the CDIC is to minimize exposure to loss. If there is a concern of management and the board on CDIC, then we undertake a special review. The purpose of the special review is to provide CDIC with adequate information to determine what action plan they should take. If it needs to interject or intervene into the affairs of an institution, then what options are available? Is it a formal liquidation, which provides a least cost alternative; or is it CDIC's facilitating a transaction with a capable or third party?

Part of this process is for CDIC to gather adequate information. As the chairman stated, it is an in-depth assessment. We look at not only assets but also spreads, the deposit profile, contingent liabilities and litigation. We do a complete review of that institution. We then do different scenarios. We have a model that we use and we basically shock it to see other scenarios and what would happen on the basis of this institution. This is done from working closely with the regulator — either provincially or federally.

Concerning your comment about coordination between OSFI and CDIC, OSFI is the primary regulator for federal institutions; CDIC is the deposit insurer. The legislation in CDIC provides that, as you stated, OSFI is the primary regulator and does examinations on behalf of CDIC. Under regulation OSFI does reports to CDIC annually on a number of issues concerning CDIC: Viability, premiums, and whether the institution is following standards of sound, fit, financial practices. The chairman should talk about our standards because this is a big innovation.

Concerning the aspect of OSFI and CDIC, we work hard to find a coordinator reference. Over the years we have been more and more successful. Two of the directors of CDIC are OSFI representatives. They have developed a strategic alliance agreement between OSFI and CDIC. I have copies if you are interested. Basically, it provides the coordination of a lifecycle of an institution, from coordinating efforts as far as application,

## [Traduction]

sont suffisantes ou pas et si ses ratios sont bons, par exemple le rapport de son capital à son actif et son coefficient de liquidités. Finalement, nous étudions aussi ce que j'appelle la chronique mondaine pour savoir par exemple si le président est parti avec la caisse ou s'il semble y avoir des difficultés de cette nature. Et nous nous fions également à des gens comme Ed Clark.

Voilà donc les éléments que la SADC examine constamment dans les compagnies. Quand le feu tourne à l'orangé, nous y faisons un peu plus attention et, s'il le faut, nous décidons d'aller nous-mêmes examiner plus intensivement l'actif de l'institution pour savoir exactement si elle est ou non viable à notre avis. Voilà donc les étapes que nous suivons pour en arriver là.

**M. Sabourin:** Si le conseil d'administration de la SADC décide d'effectuer un examen spécial de ce genre, c'est évidemment en fonction des objectifs de la Société, notamment celui de réduire les risques de pertes. Si la direction et le conseil d'administration de la SADC ont des inquiétudes, nous entreprenons un examen spécial, qui vise à fournir à la Société des renseignements suffisants pour déterminer le plan d'action à suivre. S'il faut intervenir dans les affaires d'une institution, quelles sont les options possibles? Faut-il une liquidation officielle, qui est la solution la moins coûteuse, ou la SADC devrait-elle faciliter la transaction avec une tierce partie compétente?

Ce processus oblige notamment la SADC à recueillir des renseignements suffisants. Comme l'a indiqué le président du conseil, il s'agit d'une évaluation en profondeur. Nous regardons non seulement l'actif, mais également les bilans, le profil des dépôts, le passif éventuel et les litiges. Nous faisons un examen complet de l'institution. Nous élaborons ensuite différents scénarios. Nous nous servons d'un modèle de base, que nous manipulons pour voir s'il existe d'autres scénarios et ce qui pourrait arriver à l'institution. Pour ce faire, nous travaillons en collaboration étroite avec les responsables de la réglementation, provinciaux ou fédéraux.

Quant à votre commentaire sur la coordination entre le BSIF et la SADC, le BSIF est le principal organisme de réglementation des institutions fédérales, alors que la SADC est responsable de l'assurance-dépôts. La loi qui régit son activité prévoit, comme vous l'avez dit, que le BSIF est l'organisme de réglementation principal qui effectue des examens pour le compte de la SADC. En vertu de la réglementation, le BSIF présente chaque année des rapports sur un certain nombre de questions qui intéressent la SADC: la viabilité, les primes et le respect, par les institutions, des normes relatives aux pratiques financières établies. Le président devrait d'ailleurs vous parler de nos normes parce que c'est une innovation importante.

En ce qui concerne la collaboration entre le BSIF et la SADC, nous nous efforçons de trouver un terrain commun et nous y réussissons de mieux en mieux. Deux des membres du conseil d'administration de la SADC viennent du BSIF. Les deux organismes ont également conclu une alliance stratégique. J'ai des copies de cette entente si cela vous intéresse. En gros, elle prévoit une coordination portant sur l'ensemble du cycle de vie

[Texte]

monitoring the lifecycle of an institution and then, as an organization between us OSFI and CDIC, dealing with a possible intervention or failure. Therefore, there is a coordinating mechanism.

The chairman and I also recently set up a liaison committee with OSFI. We meet regularly on issues of operation to talk about making the relationship closer and having more coordination. We have monthly meetings with most of our provincial and federal regulators to ensure there is coordination. We understand that we deal with overlaps and duplication, but we are moving along a lot more in the coordinating activities.

**Senator Angus:** Concerning the process part, because we have established that there is a mechanism or framework provided by the applicable legislation — in a moment I will ask you if that legislation is no longer suitable for the purposes or the circumstances — you say that you receive the results of the OSFI audits and the board makes an assessment as to whether or not additional investigation is required.

**Mr. Sabourin:** Yes, based on management's recommendation.

**Mr. Reuber:** But we do the homework. Essentially, they make the decision to do the major review and if, as a consequence of that, it is recommended that there be a liquidation, and so on, they play an active role in that as well. In addition, they vote the money to pay for the review.

**Senator Angus:** Does this board have two OSFI representatives on it? It is only parts of the process; I do not want to get into it too deeply.

**Mr. Reuber:** Yes.

**Senator Angus:** Who are the others? Is it a commercial board?

**Mr. Reuber:** The board consists of Mr. Mackenzie, the deputy superintendent; the Deputy Minister of Finance, the Governor of the Bank of Canada; and in addition there are four independent persons: Ron Robertson, a lawyer with Faskins; Susan Evans, a lawyer from Calgary; Mr. Caron from Montreal, senior partner with Tarksons in those days, now Ernst Young; and Bernie Gert, who has experience in Cadillac Fairview. He was appointed a year ago.

**Senator Angus:** Does the board meet fairly regularly?

**Mr. Reuber:** It meets eight times a year and as required between those times.

**Senator Angus:** That is if management was troubled or wanted an in-depth report, you would call the board on a conference call?

**Mr. Reuber:** We have done that frequently.

**Senator Angus:** In other words, you are not manacled by the system that is in place in terms of catching some of these bad situations?

[Translation]

d'une institution, depuis les débuts jusqu'à une intervention ou à un échec possibles. Il y a donc un mécanisme de coordination.

Le président et moi avons également mis sur pied récemment un comité de liaison avec le BSIF. Nous nous rencontrons régulièrement pour discuter de questions courantes, et pour essayer de resserrer nos liens et de mieux coordonner nos activités. Nous rencontrons tous les mois la plupart des organismes fédéraux et provinciaux de réglementation pour nous assurer qu'il y a une bonne coordination avec eux. Il est certain qu'il existe des chevauchements et des dédoublements, mais nos activités sont beaucoup mieux coordonnées qu'avant.

**Le sénateur Angus:** Au sujet du processus, puisque nous avons établi qu'il existe un mécanisme ou un cadre prévu dans la loi — et je vais vous demander dans un instant si cette loi convient encore à nos besoins ou à la situation actuelle — vous dites que c'est après avoir reçu les résultats des vérifications effectuées par le BSIF que le conseil d'administration détermine s'il convient ou non de pousser l'enquête plus loin.

**M. Sabourin:** Oui, en fonction de la recommandation de la direction.

**M. Reuber:** Mais nous faisons nos devoirs. En gros, ce sont eux qui décident de procéder à cet examen approfondi; si une liquidation est recommandée par suite de cet examen, par exemple, ils jouent également un rôle actif en ce sens. En outre, ils votent les crédits nécessaires pour payer cet examen.

**Le sénateur Angus:** Est-ce que le conseil d'administration compte deux représentants du BSIF? Ce sont là quelques éléments seulement du processus; je ne veux pas m'y attarder trop longuement.

**M. Reuber:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Qui sont les autres membres? Est-ce qu'ils viennent du secteur privé?

**M. Reuber:** Le conseil se compose de M. Mackenzie et du surintendant adjoint; il y a aussi le sous-ministre des Finances, le gouverneur de la Banque du Canada et quatre membres indépendants: Ron Robertson, qui est avocat chez Faskins; Susan Evans, une avocate de Calgary; M. Caron, de Montréal, qui est associé principal chez Ernst Young, anciennement Tarksons; et Bernie Gert, qui a de l'expérience chez Cadillac Fairview. Il a été nommé il y a un an.

**Le sénateur Angus:** Le conseil se réunit-il assez régulièrement?

**M. Reuber:** Il se réunit huit fois par année, et à d'autres moments au besoin.

**Le sénateur Angus:** C'est-à-dire si la direction a des inquiétudes ou veut un rapport approfondi; vous faites alors une conférence téléphonique avec tous les membres du conseil?

**M. Reuber:** Nous l'avons fait souvent.

**Le sénateur Angus:** Autrement dit, le système en place ne vous empêche pas de remédier à certaines de ces situations difficiles?



[Text]

**Mr. Reuber:** No. One other thing in the context of Mr. Sabourin's remarks; in our act passed in 1987 there was provision for bylaws to be passed setting out the standards for sound financial management. The second bylaw dealt with the application and policy of deposit insurance and the third bylaw dealt with premium surcharge.

We developed eight manuals that set out the standards to be followed by financial institutions. That covers things like interest rate management, foreign exchange, credit management, and so on. We would be happy to provide it.

**The Chairman:** It would be helpful if you filed that with the clerk of the committee.

**Mr. Reuber:** Would you make sure they all get a copy? We sent a ton of them out but maybe we did not get them to you.

Those standards have been promulgated and last year were made into law by Order in Council, as provided in the legislation.

Essentially, those standards set out a requirement that the board of directors of these institutions meet certain standards of performance in terms of processes, and so on. We are not measuring standards here in terms of the capital asset ratio and things of that sort, but the management process.

We have had an enormous demand for these things. They are pioneering in their impact. We have sent them all over the world. Other financial insurance companies, and so on, have also looked at them and are quite interested in them. We regard that as a considerable step forward in terms of providing a framework within which boards of governors have to take responsibility for the management of their firms.

The better ones are not bothered by this, but there are others struggling to meet the requirements set out in the standards.

The second thing was the matter of the policy. We never really had a policy. We didn't have an insurance policy, in other words. We now have a system whereby we have a formal application form, and we have an insurance policy which sets out the conditions of having the insurance. That was made law sometime last year.

**Senator Angus:** Under the regulations of your act?

**Mr. Reuber:** Under the act.

The third thing is the premium surcharge which can be invoked. Given the present rate, it would mean doubling the premiums for institutions that fail to meet their legal obligations, fall afoul of our standards, or that fail to deal with any commitments that they have made to regulatory agencies.

It is a way of providing a speeding ticket to institutions that have fallen afoul before further action is taken. Hopefully we won't have to use the speeding ticket. Having it available,

[Traduction]

**M. Reuber:** Non. Je voudrais ajouter aussi, pour compléter les remarques de M. Sabourin, que la loi qui régit notre activité, et qui a été adoptée en 1987, contient des dispositions sur l'adoption de règlements généraux relatifs aux normes de saine administration financière. Le deuxième règlement portait sur la politique d'assurance-dépôts et l'application des mesures en ce sens, et le troisième portait sur les compléments de prime.

Nous avons rédigé huit manuels dans lesquels sont énoncées les normes que les institutions financières doivent suivre, par exemple au sujet de la gestion des taux d'intérêt, des taux de change, de la gestion du crédit, et ainsi de suite. Nous nous ferons un plaisir de vous les faire parvenir.

**Le président:** Ce serait utile si vous pouviez les transmettre au greffier du comité.

**M. Reuber:** Pourriez-vous vous assurer que tous les membres du comité en reçoivent un exemplaire? Nous en avons distribué une tonne, mais il est possible que nous ne vous en ayons pas envoyé.

Ces normes ont été promulguées et ont force de loi depuis l'an dernier, en vertu d'un décret du conseil, comme le prévoit la loi.

En gros, elles exigent que le conseil d'administration de ces institutions respecte certaines normes en termes de pratiques, par exemple. Il ne s'agit pas de normes sur le rapport du capital à l'actif et les autres choses du genre, mais bien sur le processus de gestion.

Ces documents sont très en demande. Ils ont un effet certain, tout à fait nouveau. Nous en avons envoyé dans le monde entier. D'autres sociétés d'assurances financières, par exemple, y ont également jeté un coup d'oeil et semblent très intéressées. Nous estimons qu'il s'agit d'un progrès important qui permet d'offrir aux conseils d'administration un cadre à l'intérieur duquel ils peuvent assumer la responsabilité de la gestion de leur société.

Les meilleurs ne s'en inquiètent pas, mais il y en a d'autres qui ont parfois du mal à respecter les exigences énoncées dans ces normes.

Il y a deuxièmement la question de la politique. Nous n'en avons jamais vraiment eu. Autrement dit, nous n'avions pas de politique en matière d'assurance. Mais nous avons maintenant un formulaire de demande officiel et nous avons également une politique précisant les conditions de l'assurance que nous offrons. Elle est inscrite dans la loi depuis l'an dernier.

**Le sénateur Angus:** Dans le règlement d'application de votre loi?

**M. Reuber:** Dans la loi.

Le troisième élément est celui du complément de prime qui peut être exigé. Au taux actuel, cela signifie que nous pouvons doubler les primes des institutions qui ne respectent pas leurs obligations juridiques, qui n'appliquent pas nos normes ou qui ne remplissent pas les engagements qu'elles ont pris envers des organismes de réglementation.

C'est en quelque sorte une façon de distribuer des avertissements aux institutions qui sont en faute, avant de prendre d'autres mesures. Nous espérons bien ne pas avoir à nous en servir, mais il



[Texte]

however, may be a useful device. That again was done as a bylaw in the act.

**Senator Angus:** One other thing you mentioned a moment ago is that you are relatively new at CDIC, and you passed a question to Jean-Pierre. We did receive the annual report in which you pointed out that certain events occurred when you weren't there. I think the senators would be interested in knowing, in as much as the Department of Finance is conducting a fairly in-depth review of deposit insurance generally at the moment, what your view is. Do you bring some fairly radical new ideas to this? Can we look for major changes?

**Mr. Reuber:** I would not call them radical, senator.

**Senator Angus:** You are a well-known radical.

**Mr. Reuber:** Let me tell you what I think we have done in the last year. It may give you some indication of my thinking.

We have implemented bylaws which give a basis on which we can take firmer action than was true in the past.

We changed CDIC's policies on paying interest after the winding up order. A year ago, CDIC paid interest to depositors between the time of the winding up order and the payout, which was normally a month or two months. Under our act, it is at our discretion that interest was paid, and the board agreed that we would in future, given the cost of deposit insurance, no longer pay that. I can assure you that has not been a popular development, but I think even that minor, fairly small adjustment, has had some influence on some customers.

We are giving a lot of attention to our policies and procedures for dealing with liquidations, guarantees, deficiency agreements and other forms of support.

We have had a group of five bankers who reviewed our field operations and six senior partners of six accounting firms who have done the same, on a voluntary basis. They have gone through our procedures and our assessment and processes and so on, and we have learned something from that. They may have learned something as well. By and large, we came out of that looking pretty good in terms of how we do things on that type of activity.

We have created an external advisory committee on CDIC's risk assessment and intervention policies, again made up of volunteers and chaired by Peter Maurice. It has on it Bill Brock from the TD Bank; Busky from Coopers & Lybrand; Max Rothstein from the Municipal Trust Company and chairman of the Trust Company Association; Guy St. Pierre from our own staff; Don Milner is legal counsel; a secretary; and Peter Maurice is the chairman of that group. They are reviewing questions of risk assessment, whether we intervene and how to improve the system. They are at work, and I see that as a continuing committee. This is not something you do once and get the answer. It is an ongoing process.

[Translation]

peut être utile d'avoir cet outil à notre disposition. Encore une fois, cette mesure a fait l'objet d'un règlement contenu dans la loi.

**Le sénateur Angus:** Vous avez également mentionné tout à l'heure que vous n'êtes pas à la SADC depuis très longtemps, et vous avez demandé à Jean-Pierre de répondre à une question. Nous avons reçu le rapport annuel où il est question de certains événements qui se sont produits avant votre arrivée. Je pense que les sénateurs aimeraient bien avoir votre avis, puisque le ministère des Finances effectue actuellement un examen assez approfondi de toute la question de l'assurance-dépôts. Avez-vous des idées assez radicales à apporter à ce débat? Pouvons-nous nous attendre à des changements majeurs?

**M. Reuber:** Je ne les qualifierais pas de radicales, sénateur.

**Le sénateur Angus:** Vous êtes bien connu pour vos positions radicales.

**M. Reuber:** Laissez-moi vous expliquer ce que nous avons accompli au cours de la dernière année. Cela vous donnera peut-être une idée de ce que je pense.

Nous avons mis en oeuvre des règlements généraux qui nous permettront de prendre des mesures plus fermes que dans le passé.

Nous avons modifié la politique de la SADC sur le versement d'intérêts après l'ordonnance de mise en liquidation. Il y a un an, la SADC payait des intérêts aux déposants entre le moment de l'ordonnance et le paiement final, ce qui prenait normalement un mois ou deux. En vertu de la loi qui régit notre activité, le paiement de ces intérêts est laissé à notre discrétion, et le conseil d'administration a décidé qu'il ne les verserait plus étant donné le coût de l'assurance-dépôts. Je peux vous assurer que cela n'a pas été une décision populaire, mais je pense que même ce rajustement relativement mineur a eu une influence sur certains clients.

Nous accordons beaucoup d'attention à notre politique et à nos pratiques en matière de liquidations, de garanties, d'ententes en cas de défaut de paiement et d'autres types de soutien.

Un groupe de cinq banquiers a étudié nos opérations sur le terrain, et six associés principaux de six cabinets comptables ont fait la même chose, sur une base volontaire. Ils ont examiné nos pratiques et nos méthodes d'évaluation, par exemple, et nous en avons tiré certaines leçons. Eux aussi, peut-être. En gros, nous nous en sommes assez bien tirés et il est apparu que nous réussissons assez bien dans ce genre d'activité.

Nous avons créé un comité consultatif externe sur la politique de la SADC en matière d'évaluation des risques et d'intervention; là encore, il s'agit d'un comité composé de bénévoles, présidé par Peter Maurice. Il se compose de Bill Brock, de la Banque TD; de M. Busky, de Coopers & Lybrand; de Max Rothstein, de la Municipal Trust Company, qui est président de l'Association des compagnies de fiducie; de Guy St-Pierre, qui travaille chez nous; de Don Milner, qui est conseiller juridique et d'un secrétaire; Peter Maurice est le président de ce groupe. Tous ces gens étudient les questions d'évaluation du risque et tentent de déterminer si nous devons intervenir ou non, et comment améliorer le système. Ils travaillent encore, et à mon avis, ce devrait être un comité

[Text]

As Mr. Sabourin has indicated, we have spent a lot of time trying to improve our collaboration with OSFI through the strategic alliance and by setting up a "sore thumbs committee", a liaison committee to deal with operational difficulties, people getting in each other's hair and problems which can be resolved quickly if they're dealt with.

We have also adopted an explicit policy regarding lawsuits that we will take action against officers, directors, auditors and others associated with failed institutions, where we have anything approaching a legal case and suffered financial damage.

**Senator Angus:** Was there no such policy before?

**Mr. Reuber:** In fact, it was the practice, but this is now a public policy and it leaves little doubt that if there is a case, we will proceed.

We have also increased the premium rate, another move that was not popular. It was one-tenth, and it went up to one-eighth last year. This year it goes to one-sixth of one per cent. That should serve to pay off our deficit in about five years and also reduce our borrowing from the Consolidated Revenue Fund, which we pay interest at the going rate.

**Senator Kolber:** I really do not expect a brief answer or any answer to this. The job you are trying to do may not be "do-able". If you look back at the last five or six years, the major Canadian banks, the five or six biggies, have blown about \$10 or 12 billion in bad loans. That is just my guess, but it sounds like a good guess, doesn't it?

**Mr. Reuber:** You would know better, senator.

**Senator Kolber:** I sit on one. I know what we lost, and we are one of the smaller ones.

**Mr. Reuber:** It is a large number, in any event.

**Senator Kolber:** It is at least \$10 or \$12 billion. You had Royal Trust, Central Guarantee go down the tube, Financial Trustco, Montreal Trust, all gonzo.

This is not a criticism, just a fact of life: Whatever OSFI and you do is really *post facto*, because I am not sure you can do much preventative medicine. The painfully obvious conclusion, which probably half the world has come to, is that a fullfledged financial institution in Canada, maybe in any country, can only be as good as the economy. When the economy slides as badly as ours, there is nothing you can do to prevent what is going on. They are in the rat race; they have already made their bets; they have already made all their loans.

[Traduction]

permanent. Ce n'est pas le genre d'étude qui permet d'obtenir une réponse définitive; c'est un processus en constante évolution.

Comme l'a dit M. Sabourin, nous avons passé beaucoup de temps à essayer d'améliorer notre collaboration avec le BSIF, grâce à une alliance stratégique et à la mise sur pied d'un «comité de récapitulation», un comité de liaison chargé de régler les difficultés opérationnelles, les conflits interpersonnels et les problèmes qui peuvent se résoudre rapidement si on s'en occupe à temps.

Nous avons également adopté une politique très explicite au sujet des poursuites judiciaires que nous allons intenter contre les administrateurs, les directeurs, les vérificateurs et les autres personnes liés à la faillite d'institutions, quand il y a matière à procès et pertes financières.

**Le sénateur Angus:** Il n'y avait pas de politique de ce genre jusqu'ici?

**M. Reuber:** En fait, cela se faisait en pratique, mais il s'agit maintenant d'une politique officielle; il ne fait plus de doute que, si la situation se présente, nous allons intenter des poursuites.

Nous avons également augmenté le taux des primes, encore une décision qui n'a pas été populaire. Ce taux était de un dixième et il est passé à un huitième l'an dernier. Et, cette année, il passera à un sixième de un pour cent. Cela devrait nous permettre d'éponger notre déficit d'ici cinq ans environ et de réduire nos emprunts au Trésor, sur lesquels nous payons des intérêts selon les taux courants.

**Le sénateur Kolber:** Je ne m'attends vraiment pas à ce que vous répondiez brièvement à ma question, ou même que vous y répondiez du tout. Le travail que vous essayez de faire n'est peut-être pas faisable. Au cours des cinq ou six dernières années, les cinq ou six grandes banques canadiennes ont perdu environ 10 ou 12 milliards de dollars en créances douteuses. C'est une simple approximation de ma part, mais j'ai l'impression que c'est assez proche de la réalité, n'est-ce pas?

**M. Reuber:** Vous devez le savoir, sénateur.

**Le sénateur Kolber:** Je siège au conseil d'une de ces banques. Je sais ce que nous avons perdu, et nous sommes une des plus petites.

**M. Reuber:** C'est certainement une somme importante, en tout cas.

**Le sénateur Kolber:** C'est au moins 10 ou 12 milliards de dollars. Il y a eu le Trust Royal et Central Guaranty qui ont «fait patate», Financial Trustco, le Montreal Trust; tout ce beau monde est bel et bien fini.

Ce n'est pas une critique, mais une observation: quoi que vous et le BSIF fassiez, c'est toujours après coup, parce que je ne suis pas certain que vous puissiez vraiment faire de la prévention. La conclusion évidente de tout cela, à laquelle probablement la moitié du monde en est arrivé, c'est que même les plus grosses institutions financières du Canada, et peut-être de tous les pays d'ailleurs, ne peuvent malheureusement pas être en meilleure posture que l'économie. Quand l'économie va aussi mal que la nôtre, il n'y a rien que vous puissiez faire pour empêcher ce genre



[Texte]

Is our level of expectation from OSFI and yourselves somewhat unrealistic?

**Mr. Sabourin:** There are two points I would like to advance. We try to advance our standard that it is the board of directors and management who are running those financial institutions and should be first and foremost responsible. The regulatory system should not be the answer to everything. It has to be the onus on the direct demise of those organizations.

**Senator Angus:** They need that good insurance then.

**Mr. Sabourin:** The other point is that is why the chairman was talking about our standards being innovative. Our standards are being put in place to ensure that institutions have management of risk systems in place before they make bad loans or before they get into derivatives, credit or liquidity risks. What we are trying to do with the standards is impose them on the institutions so they can manage their business a lot better, they can have a feel as to what their exposure is, and it has to be approved by the board of directors. We are pushing the onus on the board of directors of those institutions.

**Senator Kolber:** The theory sounds marvellous, but the practise is impossible. Can you name one person you knew in 1988 who would tell you real estate values were going down 90 per cent?

**Mr. Sabourin:** I have no idea.

**Mr. Reuber:** There were lots of people, but that does not lead to your conclusion, senator.

**Senator Kolber:** I think it does.

**Mr. Reuber:** It may lead to the conclusion if you are in the real estate business, but if you are banking, there are two big principles. One is diversification. You never really bet all, simply because you are uncertain about what is going to happen to real estate. There are some risks that are impossible to assess. I accept that. Accepting that means you diversify, in part to make sure you are not going to be caught.

The second point is that it is a long-standing principle of banking that you do not borrow short and lend long. That keeps getting forgotten every generation or so. That is what happened in part with the LDC loans. It is what happened in part on some of these real estate loans. When deposit-taking institutions get away from that old principle, they sometimes find they have troubles.

Now, whether OSFI and CDIC can properly deal with that, I do not know. I think we can assist at the margin at least.

**Senator Kolber:** That's fair.

[Translation]

de chose. C'est la course au succès; ces institutions ont déjà enregistré leurs paris, elles ont déjà fait tous leurs prêts.

Est-ce que nos attentes vis-à-vis du BSIF et de votre organisation ne sont pas un peu irréalistes?

**M. Sabourin:** Je vais vous donner une réponse en deux volets. Nous essayons de promouvoir la norme selon laquelle ce sont les administrateurs et les directeurs de ces institutions financières qui devraient en être les premiers responsables. Le régime de réglementation ne devrait pas être une panacée. C'est sur eux que doit reposer le fardeau de la faillite de ces organisations.

**Le sénateur Angus:** Alors, il faut de bonnes assurances.

**M. Sabourin:** Deuxièmement, c'est la raison pour laquelle le président affirme que nos normes sont innovatrices. Nous les avons adoptées pour nous assurer que les institutions ont adopté un système de gestion des risques avant de consentir des prêts douteux ou de se lancer dans des entreprises présentant des risques du point de vue des transactions dérivées, du crédit ou des liquidités. Ce que nous essayons de faire, c'est d'imposer ces normes aux institutions pour qu'elles gèrent leurs affaires beaucoup mieux, pour qu'elles aient une assez bonne idée de leurs risques, et pour que ceux-ci doivent être approuvés par leur conseil d'administration. Nous transférons donc en quelque sorte le fardeau au conseil d'administration de ces institutions.

**Le sénateur Kolber:** Cela semble merveilleux en théorie, mais c'est impossible en pratique. Pouvez-vous me nommer une seule personne qui savait, en 1988, que la valeur des propriétés allait baisser de 90 p. 100?

**M. Sabourin:** Je n'en ai aucune idée.

**M. Reuber:** Il y avait beaucoup de gens qui le savaient, mais cela ne nous amène pas nécessairement à votre conclusion, sénateur.

**Le sénateur Kolber:** Je pense que oui.

**M. Reuber:** Vous pourriez peut-être en arriver à cette conclusion si vous étiez dans le secteur immobilier, mais pour les banques, il y a deux grands principes à respecter. Le premier, c'est celui de la diversification. Il ne faut jamais vraiment tout engager, tout simplement parce qu'il est impossible de savoir ce qui va se passer dans le secteur immobilier. Il y a des risques impossibles à évaluer. J'en conviens. Par conséquent, cela signifie qu'il faut diversifier ses activités, en partie pour s'assurer de ne pas avoir de problèmes.

Le deuxième grand principe bien établi dans le monde des banques, c'est qu'il ne faut pas emprunter à court terme et prêter à long terme. Mais on l'oublie à peu près une fois par génération. C'est ce qui s'est passé en partie dans le cas des prêts aux PED et de certains prêts consentis dans le secteur immobilier. Quand les institutions de dépôt s'éloignent de ce vieux principe, elles se retrouvent parfois en difficulté.

Quant à savoir si le BSIF et la SADC peuvent faire quelque chose pour régler ce problème, je n'en sais rien. Mais je pense que nous pouvons quand même aider un peu.

**Le sénateur Kolber:** Peut-être.



[Text]

**Mr. Reuber:** I would not like to suggest for a minute that the regulatory system is foolproof. It obviously isn't.

**Senator Kolber:** That's the understatement of the year.

**Mr. Reuber:** The question is: Would it be worse without the things we are doing?

**Senator Stratton:** Having been through what has just been discussed, and the variations in the real estate business, I would say that it is typical in any business that as the economy grows, confidence grows, and people are willing to take more risks because they think the cycle will continue forever. They get caught up in it. However, it is a cycle, and we must be aware of that. We are almost like lemmings; we have to go over a cliff before we realize what the problems are.

However, I would agree with Senator Kolber; I just do not see how we can overcome and prevent that from happening. We seem to have to go through that cycle. Having been through a couple of them, it seems that risk is a way of life in the business sector. If you are astute and smart enough, you can time it so that you are out before you get hurt.

Nevertheless, we will continue to go through that exercise. I do not think we can do a great deal more than what we are doing presently to prevent that or to help people — or at least to protect the small investor. When people hear about the \$60,000 insurance on their deposits, the perception out there is that they are protected, and they therefore develop a sense of trust in the system that is working well. We go through our rocky bits, but then it seems to stabilize, and thank goodness it does.

However, when you are looking at reviewing all of these systems, do you consider the future and try to identify any potential problems coming down the track in other areas? That is my concern.

**Mr. Reuber:** I cannot say that there is a group within the organization that spends its time on that, particularly. However, we obviously follow developments. We listen to what people outside are saying, and we try to digest that.

One thing we are doing, though, which goes some way toward what you are getting at, is developing a data system and a modelling capacity, and have everything on the computer so that we are able to run simulations about "what ifs". For example, what if the real estate market recovers? What is the impact of that in terms of the balance sheets of various institutions? What if derivatives blow up?

At the moment, however, this scheme is not yet complete, and even if it were complete at this level, it is not a finely tuned machine, but at least it is a way of getting some indication of the

[Traduction]

**M. Reuber:** Je n'ai absolument pas l'intention de vous dire que le système de réglementation est à l'abri des erreurs. Il ne l'est évidemment pas.

**Le sénateur Kolber:** C'est l'euphémisme de l'année.

**M. Reuber:** Ce qu'il faut se demander, c'est si les choses seraient pires sans nous.

**Le sénateur Stratton:** Pour avoir vécu une situation comme celle dont nous venons de parler, et pour avoir connu les fluctuations dans le secteur immobilier, je dirais que dans toute entreprise, quand l'économie est en croissance, la confiance augmente, et que les gens sont prêts à prendre plus de risques parce qu'ils s'imaginent que le cycle va se poursuivre indéfiniment. Et ils se laissent entraîner. Mais c'est bel et bien un cycle, et il faut en être conscient. Nous sommes presque comme les lemmings; il faut que nous tombions de la falaise avant de comprendre les problèmes.

Mais je suis d'accord avec le sénateur Kolber; je ne vois vraiment pas comment nous pouvons surmonter ce problème et l'empêcher de se produire. Il semble que nous ayons à passer par toutes les étapes du cycle. Pour en avoir vécu quelques-uns, j'ai l'impression que le risque est un mode de vie pour les gens d'affaires. Si vous êtes assez avisé, vous pouvez organiser vos affaires de façon à vous retirer avant de vous retrouver en difficulté.

Mais nous allons continuer à vivre ce genre de chose. Je ne pense pas que nous puissions en faire beaucoup plus qu'actuellement pour empêcher cela ou pour aider les gens, ou du moins pour protéger les petits investisseurs. Quand les gens entendent parler de l'assurance de 60 000 \$ sur leurs dépôts, ils ont l'impression d'être protégés et ils font confiance au système jusqu'à un certain point en s'imaginant que tout va bien aller. Nous avons des périodes difficiles, mais les choses semblent ensuite se stabiliser, heureusement.

Mais quand vous envisagez la possibilité de revoir tous ces mécanismes, est-ce que vous essayez de prévoir les problèmes qui pourraient surgir à l'avenir dans d'autres domaines? C'est cela qui m'inquiète.

**M. Reuber:** Je ne peux pas vous affirmer qu'il y a des gens, dans notre organisation, qui consacrent leur temps à cette question en particulier. Mais il est certain que nous suivons l'évolution de la situation. Nous écoutons ce que les gens de l'extérieur ont à dire et nous essayons de condenser tout cela.

Il y a cependant une chose que nous faisons, et qui rejoint un peu la préoccupation que vous avez exprimée: nous sommes en train de mettre sur pied un système de collecte de données et de modélisation, et nous mettons tout cela sur ordinateur pour pouvoir simuler des situations possibles. Par exemple, que ferions-nous si le marché immobilier se redressait? Quelles seraient les répercussions de cette situation sur le bilan des diverses institutions? Et que se passerait-il si tout sautait dans le domaine des transactions dérivées?

À l'heure actuelle, toutefois, ce système n'est pas encore complet, et même s'il l'était, la machine ne serait pas encore bien rodée; mais au moins, ce sera un moyen d'avoir une idée des

## [Texte]

impacts of some developments. Once that is appreciated, we can pay closer attention to it and OSFI can pay closer attention to it in its routine examinations of institutions.

We have not had that capacity in the past. When institution X gets into trouble, we can assess ways in which to deal with institution X, if we have to, but we have not had this broader macro capacity which we are developing. It will be working within a year or so in a reasonable fashion, although it may not yet be as sophisticated as it could be.

I found it surprising, however, that we did not have every institution's balance sheets and financial statements on a computer so that we could play around with these simulations. That is essentially what we are getting to.

**Senator Stratton:** The question of RRSPs is sitting out there. Surprisingly, a lot of people believe that when they invest in an RRSP, their investment is well protected. Thankfully, Canadians are now learning to save for themselves. However, despite financial institutions sending out signals that different categories of investment in RRSPs have different levels of risk, there still appears to be the perception that that area is protected. Added to which is the fact that this is an area of the market that is growing exponentially.

Do you see that as a potentially horrific problem coming down the track? Do you think that Canadians are not sufficiently aware of the risks involved? People are now taking their investments out of GICs and putting them into the higher-risk categories because they keep seeing this market rolling and going up, then suddenly one day that market is gone.

**Mr. Reuber:** Certainly if they go into mutual funds, which is one of the things they are doing with their money, there is little doubt that if the stock market takes a dive, people will certainly feel sad about that. They will obviously seek some kind of help, in many cases. I do not know how to deal with that problem. There may be difficulties, but it is clear that when they go into the stock market or some other equity type of investment, they are risking their money. However, I do not know that there is much that can be done about that.

I am concerned that there be no confusion as to what CDIC does and does not protect. We protect deposits, including RRSPs, up to \$60,000, and people ring the changes on that in many different ways. You can be protected several times for \$60,000. However, I am not sure the public is always clear about where deposit insurance stops. One of the things to which we must pay attention, and which we will be dealing with in the next year, is a better system of identifying to the customer what we do and do not insure. Legislation provides for consumer information. We are working on a new bylaw to clarify that issue. However, there are limits to what you can do.

## [Translation]

répercussions de certains événements. Une fois que nous saurons cela, nous pourrions surveiller la situation de plus près, et le BSIF pourra s'y attarder davantage dans son examen courant des institutions.

Nous n'avions pas cette possibilité jusqu'ici. Quand une institution quelconque est en difficulté, nous pouvons étudier les moyens de régler le problème de cette institution, si c'est nécessaire, mais nous n'avions pas jusqu'ici cette macrocapacité que nous sommes en train de mettre au point. Le système sera raisonnablement fonctionnel d'ici un an à peu près, même s'il ne sera peut-être pas encore aussi perfectionné qu'il pourrait l'être.

Ce qui m'a surpris, toutefois, c'est que nous n'ayons pas sur ordinateur les bilans et les états financiers de toutes les institutions, pour pouvoir faire des simulations de ce genre. C'est à cela que nous travaillons.

**Le sénateur Stratton:** Il y a aussi la question des REER, dont personne ne semble s'occuper. C'est étonnant, mais il y a bien des gens qui pensent que les sommes qu'ils investissent dans un REER sont bien protégées. Heureusement, les Canadiens apprennent maintenant à épargner pour eux-mêmes. Mais même si les institutions financières laissent entendre que les différentes catégories de REER présentent des niveaux de risque différents, les gens semblent encore avoir l'impression que ces sommes sont protégées. Et il faut ajouter à cela le fait que c'est un secteur du marché qui connaît une croissance exponentielle.

Pensez-vous que nous nous préparons là un problème qui pourrait être épouvantable? Êtes-vous d'avis que les Canadiens ne sont pas assez conscients des risques dans ce domaine? Les gens ne veulent plus de certificats de placement garanti et choisissent aujourd'hui des placements plus risqués parce qu'ils voient que le marché est à la hausse, mais un jour, il n'y aura plus de marché.

**M. Reuber:** Il est certain que, si les gens placent leur argent dans des fonds mutuels, ce qui semble être le cas actuellement, ils s'en mordront certainement les doigts si les marchés boursiers chutent sensiblement. Dans bien des cas, ils vont de toute évidence chercher de l'aide. Je ne sais pas comment nous pourrions résoudre ce problème. Il y aura peut-être des difficultés, mais il est clair que, quand les gens jouent à la bourse ou investissent dans d'autres types d'actions, ils risquent leur argent. Mais je n'ai pas l'impression qu'il soit possible de faire grand-chose à ce sujet.

J'aimerais bien que tout soit très clair quant à ce que la SADC protège et à ce qu'elle ne protège pas. Nous protégeons les dépôts, y compris dans des REER, jusqu'à concurrence de 60 000 \$, et les gens interprètent cela de bien des façons. Vous pouvez être protégé pour plusieurs fois 60 000 \$. Mais je ne sais pas si le public sait toujours très bien où s'arrête l'assurance-dépôts. Une des choses auxquelles nous devons veiller, et sur lesquelles nous nous concentrerons au cours de la prochaine année, c'est de mieux décrire au consommateur ce que nous assurons et ce que nous n'assurons pas. La loi prévoit que nous devons fournir cette information au consommateur. Nous travaillons actuellement à l'élaboration d'un nouveau règlement



[Text]

It is important to have a clear public perception of what CDIC does and does not protect. In some cases the private sector has not been very helpful in clarifying the matter. It has had more interest in keeping it vague. That is something we will be addressing in the next year.

**Mr. Sabourin:** It is important to know that the CDIC has put in place a very elaborate education campaign. In the late 1980s, early 1990s, we started with an advertising campaign on television, followed by a mass mailing to every household of a brochure on deposit insurance and what it does and does not insure. We have followed that up with our information lines. At CDIC we have 1-800 lines. Depositors can phone in to get information on what is and is not insured, and who is and is not a member. We printed millions of brochures and made them available in every branch of every member institution. We also handle letters. In 1992, CDIC handled over 60,000 telephone inquiries from depositors.

At CDIC we have been quite aware of this. We track to see the concerns and we do surveys to learn where the problems are occurring with CDIC, in relation to what we administer as deposit insurance. We have not gone to the extent of saying that stocks or mutual funds are not insured by CDIC, but we at least provide the depositor with the information, which was the objective of the whole campaign. If deposit insurance is important enough to the depositors, they will find out about it, and CDIC will provide that vehicle.

That campaign was very expensive, and yet we are continuing to find that there are problems. We change and update our brochures from time to time. Although it is expensive, we are still providing the 800 information line, because we think one of our roles is to protect and inform depositors. We think we have done a good job.

**Senator Stratton:** I hope that you have. My concern is that in the last couple of months we have been made aware that people are not informed. I do not know how far you can go — and I am not suggesting you can go very much further. However, it still bothers me that a retired couple or a retired pensioner will take their money out and risk it when they really should not. It is like the lemming. We all get caught up in the excitement of the rise in the market, and think it will go on forever. I am still bothered by the fact that this market is growing so exponentially, and that everyone is being caught up in it again. It is just like going through the real estate boom in the West in the late 1970s and early 1980s, or the real estate boom in Toronto that finally collapsed in the late 1980s.

[Traduction]

pour préciser cette question. Mais il y a des limites à ce que nous pouvons faire.

Il est important que le public sache clairement ce que la SADC protège et ce qu'elle ne protège pas. Dans certains cas, le secteur privé n'a pas beaucoup aidé à clarifier la situation. Il a plutôt intérêt à ce que les choses restent vagues. Mais nous allons nous pencher sur cette question pendant l'année à venir.

**M. Sabourin:** Il est important de savoir que la SADC a mené une campagne de sensibilisation très complète. À la fin des années 80 et au début des années 90, nous avons d'abord fait une campagne publicitaire à la télévision, après quoi nous avons envoyé dans tous les ménages une brochure sur l'assurance-dépôts, et sur les investissements assurés et non assurés. Nous avons ensuite mis sur pied des lignes téléphoniques; nous avons des lignes 800, qui permettent aux gens d'obtenir des renseignements sans frais d'interurbain. Les déposants peuvent nous appeler pour savoir ce qui est assuré et ce qui ne l'est pas, et pour se renseigner sur les institutions membres. Nous avons imprimé des millions de brochures et nous les avons distribuées dans toutes les succursales de toutes les institutions membres. Nous répondons également aux lettres que nous recevons. En 1992, la SADC aura reçu par ailleurs par téléphone plus de 60 000 demandes de renseignements de déposants.

Nous sommes très conscients de la situation à la SADC. Nous effectuons un suivi pour savoir quelles sont les préoccupations du public et nous faisons des sondages pour déterminer où il y a des problèmes à la SADC, au sujet des dépôts que nous assurons. Nous ne sommes pas allés jusqu'à dire que les actions ou les fonds mutuels ne sont pas assurés, mais nous fournissons au moins aux déposants l'information nécessaire, ce qui était l'objectif de toute cette campagne. Si les déposants attachent assez d'importance à l'assurance-dépôts, ils vont se renseigner, et la SADC pourra les aider de cette façon.

Cette campagne a coûté très cher, et pourtant, nous continuons à constater des problèmes. Nous modifions nos brochures et nous les mettons à jour régulièrement. Bien que cela coûte cher, nous offrons encore la ligne de renseignements sans frais d'interurbain parce que nous pensons que notre rôle consiste notamment à protéger et à informer les déposants. Nous estimons avoir fait un bon travail.

**Le sénateur Stratton:** J'espère bien. Ce qui me préoccupe, c'est qu'on nous dit depuis quelques mois que les gens ne sont pas bien informés. Je ne sais pas jusqu'où vous pouvez aller, et je n'ai pas l'impression que vous pouvez aller beaucoup plus loin. Mais je trouve quand même dommage de voir un retraité ou un couple de retraités risquer leur argent quand ce n'est vraiment pas nécessaire. C'est comme le lemming. Nous sommes tous excités par la hausse du marché et nous pensons que cela va durer indéfiniment. Je trouve quand même inquiétant que le marché connaisse une croissance tellement exponentielle et que tout le monde se reprenne au jeu. C'est exactement comme si nous revivions le boom immobilier qui s'est produit dans l'Ouest à la fin des années 70 et au début des années 80, ou celui qui s'est produit à Toronto, où le marché s'est finalement écroulé à la fin des années 80.



[Texte]

Are we into another situation here, of a different nature, that will potentially have the same effect, only this time the little guy will be the one to get hurt?

**Mr. Reuber:** It is a concern.

**Senator Stewart:** When talking about your procedure, you have talked for the most part about what you do when you become concerned —

**Mr. Reuber:** Particularly concerned.

**Senator Stewart:** All right, "particularly concerned" about the viability of a member. As an elementary question, do you have any way of screening who becomes a member?

**Mr. Reuber:** Yes. In order for anyone to take deposits in this country, they have to apply to us for insurance.

**Senator Stewart:** You have talked about the various procedures through which you go to audit and examine members whom you think may be in trouble. What is Mr. Mackenzie doing?

**Mr. Reuber:** He is part of the process.

**Senator Stewart:** You say he is part of the process. I want to know why there are two distinct organizations.

**Mr. Reuber:** That is a larger issue. The regulatory function has purposes beyond the insurance purpose; it applies to life insurance as well as to deposits. It applies to pension funds. It applies to property and casualty insurance.

**Senator Stewart:** I am interested in the area of overlap.

**Mr. Reuber:** Yes. As far as our own jurisdiction is concerned, in the old days it used to be the case that the regulator effectively did the regulation, and when things went wrong the insurance corporation wrote the cheque. However, that model was reviewed in a variety of ways after the difficulties experienced by the Western banks, through the Estey Commission report and a variety of other reports. The general view that emerged was that the insurer should have the capacity to set standards to monitor and conduct special reviews, if required, to set premiums and to act as required when the situation warranted it. We have a summary here of the various discussions on that. The reason is simple. The insurer has a different incentive in the sense that he ends up paying the bill. You could, in fact, think of the regulator as being incorporated in the insurance system, which indeed is what Estey and a number of others suggested.

**Senator Stewart:** You may be anticipating my question to some extent. In the area where the two organizations are dealing with the same clients, and given the fact that you are doing such extensive work, I am having real difficulty seeing what the other organization has to do. You say that you police entry, and then you watch them after they are in.

[Translation]

Sommes-nous en train de vivre une autre situation qui, même si elle n'est pas de même nature, pourrait avoir les mêmes effets, sauf que cette fois-ci, ce sera le petit épargnant qui en souffrira?

**M. Reuber:** C'est inquiétant en effet.

**Le sénateur Stewart:** Quand vous avez parlé de votre façon de procéder, vous nous avez dit surtout ce que vous faites quand vous commencez à vous inquiéter...

**M. Reuber:** Quand nous inquiétons tout particulièrement.

**Le sénateur Stewart:** D'accord, quand vous vous «inquiétez tout particulièrement» de la viabilité d'une institution membre. J'aimerais vous poser une question élémentaire: avez-vous un moyen de trier vos membres éventuels?

**M. Reuber:** Oui. Toute institution qui désire accepter des dépôts au Canada doit nous présenter une demande pour bénéficier de l'assurance.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez parlé des mesures que vous prenez, c'est-à-dire que vous faites des vérifications et des examens des institutions qui pourraient être en difficulté d'après vous. Que fait M. Mackenzie?

**M. Reuber:** Il participe à ce processus.

**Le sénateur Stewart:** Vous dites qu'il participe au processus. Je voudrais savoir pourquoi il y a deux organisations distinctes.

**M. Reuber:** Il s'agit là d'une question plus vaste. La fonction de réglementation dépasse le simple domaine de l'assurance; elle s'applique non seulement aux dépôts, mais à l'assurance-vie, aux caisses de retraite, et à l'assurance risques divers.

**Le sénateur Stewart:** Je me pose des questions sur les chevauchements.

**M. Reuber:** Oui. Voici comment se répartissent nos compétences. À une certaine époque, l'organisme de réglementation s'occupait effectivement de réglementation, et la société d'assurance faisait le chèque quand les choses allaient mal. Mais ce modèle a été modifié de diverses façons après les difficultés qu'ont connues les banques de l'Ouest, par suite du rapport de la Commission Estey et d'un certain nombre d'autres rapports. Le consensus qui s'est dégagé de tout cela, c'est que l'assureur devait pouvoir fixer des normes pour surveiller la situation et effectuer des examens spéciaux au besoin, pour fixer les primes et pour prendre les mesures nécessaires quand la situation l'exigeait. Nous avons ici un résumé des discussions qui se sont déroulées à ce sujet. La raison en est simple. L'assureur n'a pas les mêmes motivations, en ce sens que c'est lui qui finit par payer la note. On pourrait dire en fait que l'organisme de réglementation est incorporé au système d'assurance, comme l'ont d'ailleurs suggéré la Commission Estey et un certain nombre d'autres personnes.

**Le sénateur Stewart:** Vous devancez ma question jusqu'à un certain point. Quand vos deux organisations s'occupent du même client, puisque vous faites un travail aussi vaste, j'ai vraiment du mal à comprendre ce que l'autre organisation a à faire. Vous dites que vous régiez l'entrée des institutions sur le marché et que vous les surveillez par la suite.

[Text]

**Mr. Reuber:** But they do the monitoring on an ongoing basis, annually. We do not do that. We receive their reports and so on. For the vast majority of deposit-taking institutions, we receive their reports and examine them. Basically, they do not hear much from us.

**Senator Stewart:** I am quite dissatisfied with that.

**Mr. Reuber:** You are not alone, senator. In the United States, for example, there are examiners. There is the controller of the currency and other groups. There is also the Federal Reserve and the Federal Deposit Insurance Corporation. The logic of this system, essentially, is that there is an insurer, who has a particular interest in the insurance function, and then there is a regulator who takes perhaps a broader perspective. He is not just interested in minimizing the cost of insurance, but has other interests as well. By having what is referred to as creative tension between the two organizations, you do better than if you had it in either one or the other.

**Senator Stewart:** Obviously, that could take a long time.

**The Chairman:** Senator Stewart, I think Mr. Reuber just made the observation that you were not alone in being dissatisfied with this situation. I think you are not alone because the view has been expressed by a number of people who have thought about this subject that the issue of regulation and insurance is such that if you are the regulator, but you do not have the right to check, then that removes a significant pressure on you to regulate tightly, since once the thing collapses it is someone else's problem.

You commented briefly on the U.S. situation, Mr. Reuber. What is the situation elsewhere in the world, just generally among the G-7 countries? Are the regulator and the insurer separate or are they one organization?

**Mr. Reuber:** I cannot give you a very definitive answer on that. I think that in the U.K. everything is pretty well run out of the Bank of England. It undoubtedly works beautifully, but nobody knows quite how.

**The Chairman:** I believe it is completely centralized in the bank, is that not correct?

**Mr. Reuber:** I think so. In Germany, the central bank has a separate office in a separate city. Again, I think it is pretty well within the central bank. I believe that is probably true of most of Western Europe, although I am not sure. Certainly, in Germany it is part of the central bank operation, I believe.

**The Chairman:** Would you comment further on the United States situation?

**Mr. Reuber:** In the United States, as you know, senator, there has been a lot of discussion. We in Canada have an OSFI and a CDIC. In the United States, I do not know how many regulators they have. They have at least three or four who work together with an insurance agency. Of course, when you talk about life

[Traduction]

**M. Reuber:** Mais l'autre organisation les surveille de façon constante, tous les ans. Nous ne le faisons pas. Nous recevons ses rapports, et ainsi de suite. Dans le cas de la grande majorité des institutions de dépôt, nous recevons les rapports et nous les examinons. Mais en général, elles n'entendent pas beaucoup parler de nous.

**Le sénateur Stewart:** Je suis très insatisfait de cette situation.

**M. Reuber:** Vous n'est pas le seul, sénateur. Aux États-Unis, par exemple, il y a des examinateurs. Il y a le contrôleur de la monnaie et certains autres groupes. Il y a aussi la réserve fédérale et la société fédérale d'assurance-dépôts. La logique de ce système, en gros, c'est qu'il y a un assureur qui s'occupe tout particulièrement de la fonction assurance, et aussi un organisme de réglementation dont la perspective est peut-être un peu plus générale. Il ne cherche pas seulement à réduire le coût de l'assurance, parce qu'il a également d'autres intérêts. En instaurant ce qu'on pourrait appeler une tension créatrice entre ces deux organisations, on obtient de meilleurs résultats que s'il n'y en avait qu'une seule.

**Le sénateur Stewart:** De toute évidence, cela pourrait prendre du temps.

**Le président:** Sénateur Stewart, M. Reuber vient de souligner que vous n'étiez pas le seul à vous plaindre de cette situation. J'en ai bien l'impression moi aussi parce que nous avons entendu beaucoup de gens dire, après avoir réfléchi à la question de la réglementation et de l'assurance, que si l'organisme de réglementation n'a pas le pouvoir d'effectuer des vérifications, il est beaucoup moins enclin à adopter des règlements sévères puisque, quand il y a un problème, ce n'est pas à lui de le régler.

Vous avez parlé brièvement de la situation aux États-Unis, monsieur Reuber. J'aimerais savoir ce qui se passe ailleurs dans le monde, par exemple dans les pays du G-7. Les fonctions de réglementation et d'assurance sont-elles confiées à des organisations distinctes, ou à une seule et même organisation?

**M. Reuber:** Je ne peux pas vous répondre très précisément. Je pense qu'au Royaume-Uni, tout cela relève à peu près uniquement de la Banque d'Angleterre. Les choses fonctionnent sans doute très bien, mais personne ne sait exactement comment.

**Le président:** Je pense que tout est centralisé à la banque, n'est-ce pas?

**M. Reuber:** Oui, je pense. En Allemagne, la banque centrale a un bureau distinct, dans une ville distincte. Encore là, je pense que tout relève principalement de cette banque centrale. C'est probablement le cas dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, mais je n'en suis pas sûr. En tout cas, en Allemagne, ces fonctions relèvent de la banque centrale.

**Le président:** Pourriez-vous nous en dire davantage au sujet de la situation aux États-Unis?

**M. Reuber:** Comme vous le savez, sénateur, il y a eu beaucoup de discussions à ce sujet aux États-Unis. Au Canada, nous avons le BSIF et la SADC. Aux États-Unis, il y a je ne sais combien d'organismes de réglementation. Il y en a au moins trois ou quatre qui travaillent avec un organisme d'assurance. Bien sûr,



[Texte]

insurance, I think each state runs its own regulator for insurance companies.

**The Chairman:** Given their success rates, I am not sure following the U.S. model would be the thing to do in Canada.

**Mr. Reuber:** I do not think there is much to learn from that. In fact, I recall hearing someone from the United States say that we have a very good system here in Canada. He was saying that if they could ever get to this state, then they would be happy.

The point of your question, I think, is whether we are taking in each other's washing and duplicating a lot of effort, and so on. There is no doubt that there is a certain element of duplication. The question really is whether that duplication is useful. Duplication *per se* is not necessarily bad, provided it is not just useless duplication. We have gone to great length through this strategic alliance, through the committees and with having the OSFI people on our board to try to keep down, as much as we can, useless duplication. I would not argue for five minutes that we have been 100 per cent successful. However, I think we have it pretty well under control. I think the activities that are taking place are quite productive, by and large, in terms of bringing some influence to bear on the regulator, and he on us, in terms of how we conduct this system.

One of the points you must recognize is that when you intervene, and if there is still capital in the company, you are effectively expropriating property. I think that is something that has to be done with some care. It may not be a great idea to have it just come out of one agency. The reason for intervening earlier is that, presumably, if you intervene when there is still some capital in the company, then you do not suffer as large a loss as if you wait until it is all washed away.

The other factor is that, as the insurer, we obviously would like to intervene earlier in order to minimize the cost of the insurance. I think the regulator provides some check on that. It also means that we have to have a sense of procedures that are not only fair but which are seen to be reasonably fair when you are engaging in this business of intervening to take over institutions or to promote amalgamations, and so on.

In my view, the way it exists is not all bad. There are many ways to skin a cat. I could not argue that this is absolutely the best way to do it. I think the situation works reasonably well. I would judge the amount of resources that are wasted in terms of duplication to be very small relative to the size of the problem.

**Senator Stewart:** What is your debt?

**Mr. Reuber:** We have borrowed from the Consolidated Revenue Fund a little over \$3 billion.

[Translation]

dans le cas de l'assurance-vie, je pense que chaque État a son propre organisme de réglementation pour les compagnies de ce secteur.

**Le président:** Étant donné leur taux de réussite, je ne suis pas certain que le modèle américain soit un exemple à suivre pour le Canada.

**M. Reuber:** Je pense qu'il n'y a pas grand-chose à apprendre de ce modèle. En fait, je me souviens d'avoir entendu quelqu'un dire, aux États-Unis, que nous avions ici au Canada un très bon système et que, si les Américains pouvaient en arriver là, ils seraient bien contents.

Le fond de votre question, je suppose, c'est de savoir si nous ne faisons que nous échanger le travail et s'il n'y a pas beaucoup de dédoublements. Il y en a évidemment un peu, mais ce qu'il faut se demander, c'est si ces dédoublements sont utiles. Les dédoublements ne sont pas nécessairement mauvais en soi, à condition qu'ils ne soient pas complètement inutiles. Nous avons fait beaucoup d'efforts pour essayer de réduire le plus possible les dédoublements inutiles, en concluant cette alliance stratégique, en créant des comités et en invitant des gens du BSIF à siéger à notre conseil d'administration. Je suis loin de prétendre que nous avons réussi à cent pour cent. Mais je pense que nous avons les choses bien en main. Nos activités sont assez productives, en général, en ce sens que nous exerçons une certaine influence sur l'organisme de réglementation, et vice versa, au sujet de la façon dont nous gérons le système.

Un des éléments qu'il faut reconnaître, c'est que, quand nous intervenons et qu'il reste encore du capital dans la société, nous procédons en fait à une expropriation de ses éléments d'actif. Je pense qu'il faut être prudent quand on fait ce genre de chose. Il n'est peut-être pas judicieux que cette tâche soit confiée à un seul organisme. La raison pour laquelle il pourrait être bon d'intervenir plus tôt, c'est que, quand on intervient pendant qu'il reste encore du capital dans la société, les pertes ne sont pas aussi lourdes que quand on attend que tout soit disparu.

L'autre facteur, c'est qu'évidemment, en tant qu'assureurs, nous aimerions bien intervenir plus tôt pour réduire le coût de l'assurance. Je pense que l'organisme de réglementation fait contrepoids jusqu'à un certain point. Cela signifie également que nous devons appliquer des méthodes qui soient non seulement justes, mais qui soient perçues comme étant raisonnablement équitables quand nous décidons d'intervenir pour prendre le contrôle d'une institution ou pour favoriser une fusion, par exemple.

À mon avis, la situation actuelle n'a pas que des inconvénients. Il y a bien des façons d'aborder un problème. Je n'irais pas jusqu'à dire que c'est absolument idéal, mais je pense que les choses fonctionnent relativement bien. J'ai l'impression que les ressources gaspillées à cause des dédoublements sont minimes comparativement à l'ampleur du problème.

**Le sénateur Stewart:** À combien s'élève votre dette?

**M. Reuber:** Nous avons emprunté un peu plus de 3 milliards de dollars au Trésor public.



[Text]

**Senator Stewart:** I want to go to a different question altogether, Mr. Chairman.

**Mr. Reuber:** Our deficit I distinguish from our debt. Our deficit is in the order of \$1.4 billion.

**Senator Stewart:** Senator Kolber said that he had some doubts as to the practicality of the undertaking. I want to make my question more difficult than the one he raised.

We are told constantly that we are undergoing globalization. We are also asked to put it in the creed that we believe in globalization. I would assume that globalization is enlarging the number of variables which affect the viability of insured institutions. Would you describe the influence of globalization on the institutions which you insure?

**Mr. Reuber:** I think for this purpose it is useful to distinguish two groups. They are the smaller trust and loan companies which operate essentially in Canada. I do not think it has much impact on those institutions, except insofar as the economy generally is impacted by international trade in finance and so on.

**Senator Stewart:** That may be very important.

**Mr. Reuber:** It can be very important, but I am not sure that Canada has not always been subject to those influences. After all, the wheat trade, the raw material trade and the foreign exchange markets have always been a central part of the economy of this country.

I see globalization more in terms of the industrial structure of the country than I do simply in terms of injecting increased risk for those types of institutions. In any event, there is not much we can do about that. In my view, those smaller institutions are influenced, if they are, primarily by the impact on the general economy.

I think the larger institutions are probably more influenced by that, because they themselves operate in various markets, not just in Canada. One of the things that I think is fundamentally different is the enormous speed and size of these transactions. Money market transactions or derivative transactions are billions and billions of dollars which are transacted in a matter of hours.

**Senator Stewart:** Senator Kolber is getting increasingly worried.

**Mr. Reuber:** If there is a glitch somewhere, it goes like forked lightning through the system.

**Senator Stewart:** How can you insure in that kind of mercurial situation?

**Mr. Reuber:** I do not think you can deal with that. There is no insurance against that sort of thing.

**Senator Kolber:** Does anybody have the foggiest idea of how much is exposed in derivatives? I would say no.

[Traduction]

**Le sénateur Stewart:** Je voudrais passer à une question tout à fait différente, monsieur le président.

**M. Reuber:** Il faut distinguer notre déficit de notre dette. Notre déficit est de l'ordre de 1,4 milliard de dollars.

**Le sénateur Stewart:** Le sénateur Kolber a exprimé des doutes sur la faisabilité de la tâche que vous avez entreprise. Je voudrais vous poser une question encore plus difficile que la sienne.

On nous répète sans cesse que nous nous dirigeons vers la mondialisation. Et on nous demande en même temps d'y croire. Je suppose que ce phénomène augmente le nombre de variables qui peuvent influencer sur la viabilité des institutions assurées. Pourriez-vous nous parler de l'influence de la mondialisation sur les institutions que vous assurez?

**M. Reuber:** Je pense qu'il est utile de diviser ces institutions en deux groupes, pour les besoins de la cause. Il y a les petites compagnies de prêt et de fiducie, qui fonctionnent essentiellement à l'intérieur du Canada. Je ne pense pas que ce phénomène ait beaucoup de répercussions sur ces institutions, sauf dans la mesure où l'économie en général reflète les échanges internationaux, par exemple dans le domaine financier.

**Le sénateur Stewart:** C'est peut-être très important.

**M. Reuber:** Peut-être, mais j'ai bien l'impression que le Canada a toujours été soumis à ces influences de toute façon. Après tout, le commerce du blé et des matières premières, ainsi que les marchés des changes, ont toujours été un pivot de l'économie de notre pays.

J'envisage plutôt la mondialisation du point de vue de la structure industrielle du pays que simplement en termes d'augmentation des risques pour les institutions de ce genre. Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons pas y faire grand-chose. À mon avis, ces petites institutions sont surtout influencées — et je n'en suis même pas certain — par les conséquences de la mondialisation sur l'économie en général.

Je pense que les grandes institutions en ressentent probablement davantage les effets parce qu'elles sont elles-mêmes implantées sur différents marchés, et pas seulement au Canada. Une des choses qui est fondamentalement différente, c'est la rapidité et l'ampleur de ces transactions. Sur les marchés monétaires ou les marchés dérivés, il y a des milliards et des milliards de dollars qui se transigent en quelques heures.

**Le sénateur Stewart:** Le sénateur Kolber est de plus en plus inquiet.

**M. Reuber:** S'il y a un problème quelque part, cela se répercute dans tout le système à la vitesse de l'éclair.

**Le sénateur Stewart:** Comment pouvez-vous assurer quoi que ce soit dans ce genre d'environnement changeant?

**M. Reuber:** Je ne pense pas que ce soit possible. Il n'y a pas d'assurance contre ce genre de chose.

**Le sénateur Kolber:** Est-ce quelqu'un a la moindre idée de ce que représentent les transactions dérivées? J'ai l'impression que non.

[Texte]

**Mr. Reuber:** There are numbers around, but you probably know them better than I do, senator. I think the basis for those numbers is itself largely speculation.

Derivatives, I might add, are not all risk. Derivatives themselves are a very important means of spreading and managing risk. The difficulty with it is that there are a variety of systemic problems that I do not think people have fully taken into account. While the product itself can be helpful in many ways, if it becomes too large and if it has amateurs operating it, then that leads to all kinds of trouble, as will be the case in most systems.

**Senator Stewart:** You are making a distinction between the small members and then the large ones. I think I understand what you mean by the large ones. Do you mean the major banks?

**Mr. Reuber:** I mean the major banks and the two large trust companies which are stand-alone. They are Canada Trust and National Trust. Then, of course, we have the large co-op, Desjardins-type organizations which certainly are large.

**Senator Stewart:** I think we understand almost intuitively how these larger institutions are affected by what we have been calling "globalization." However, you are an expert. Could you make it more precise and specific?

**Mr. Reuber:** I thank you for calling me an expert on this matter, Senator Stewart. That is high praise indeed. I am afraid I might not quite measure up to your appellation.

I cannot give you anything more precise. If I could, I certainly would be delighted to do it. What I think these institutions spend a lot of money doing is trying to assess the risks of these systems. They do so on an hourly basis.

**Senator Stewart:** I think Senator Kolber is about to rest his case.

**Mr. Reuber:** There is nobody who has ever argued that by setting up a regulatory system or an insurance system you will save the world from any future financial difficulties. All you hope to do, at the margin, is to mitigate those problems.

**Senator Kolber:** I am about to become mesmerized by nomenclature here. What the hell is globalization? It means you trade 24 hours a day, and your trading room is always open. If you have the facility to do it, fine; if you do not, you do not. There is nothing evil in it.

**Senator Stewart:** No, that is right. But, Senator Kolber, you will agree that with what we call globalization, Canadian money is being invested easily overnight in fora in which it would not have been invested 25 years ago, let us say.

**Senator Kolber:** Senator, "invested" may be too strong a word. Even with derivatives, which might sound like evil incarnate, the fact is that there are always two people on either side of a derivative. The problem is that the public hears stories that astound them, but they do not understand what exactly went

[Translation]

**M. Reuber:** Il y a des chiffres qui circulent, mais vous les connaissez probablement mieux que moi, sénateur. Je pense qu'il s'agit surtout de spéculation.

J'ajouterais que les transactions dérivées ne sont pas toutes risquées. Elles constituent un moyen très important de répartir et de gérer le risque. Le problème, c'est qu'il existe toutes sortes de problèmes systémiques dont les gens n'ont pas vraiment tenu compte. Bien que le produit lui-même puisse être utile à bien des égards, s'il devient trop gros et s'il attire des amateurs, cela entraîne toutes sortes de difficultés, comme c'est le cas pour la plupart des systèmes.

**Le sénateur Stewart:** Vous faites une distinction entre les petits et les gros. Je pense comprendre ce que vous entendez par les gros. Vous voulez dire les grandes banques?

**M. Reuber:** Je veux dire les grandes banques et les deux grandes compagnies fiduciaires autonomes, Canada Trust et National Trust. Il y a aussi, naturellement, les grandes organisations coopératives du type Desjardins qui sont incontestablement importantes.

**Le sénateur Stewart:** Je pense que nous comprenons presque intuitivement comment ces grandes institutions sont touchées par ce que nous appelons la «mondialisation». Toutefois, vous êtes un expert. Pourriez-vous nous donner des explications plus précises?

**M. Reuber:** Je vous remercie de me qualifier d'expert en la matière, sénateur Stewart. C'est très flatteur. J'ai bien peur de ne pas être à la hauteur de ce qualificatif.

Je ne peux pas vous donner plus de précisions. Si je le pouvais, j'en serais enchanté. Je pense que ces institutions dépensent beaucoup d'argent à essayer d'évaluer les risques de ces régimes. Elles le font heure par heure.

**Le sénateur Stewart:** Je pense que le sénateur Kolber est sur le point de conclure son argumentation.

**M. Reuber:** Personne n'a jamais dit qu'en mettant sur pied un régime de réglementation ou d'assurance on mettra le monde à l'abri de difficultés financières futures. Tout ce que l'on espère, à la limite, c'est atténuer ces problèmes.

**Le sénateur Kolber:** Je sens que je vais être complètement hypnotisé par cette nomenclature. Qu'est-ce que c'est que cette fichue mondialisation? Cela veut dire que vous avez des activités commerciales 24 heures par jour et que vos locaux d'échanges sont toujours ouverts. Si vous en avez les moyens, parfait, sinon, vous ne le faites pas. Il n'y a rien de mal à cela.

**Le sénateur Stewart:** Non, c'est vrai. Toutefois, vous reconnaîtrez avec moi, sénateur Kolber, qu'avec ce que nous appelons la mondialisation, on investit facilement du jour au lendemain de l'argent canadien dans des endroits où on ne l'aurait pas investi, disons, il y a 25 ans.

**Le sénateur Kolber:** Sénateur, le mot «investi» est peut-être un peu trop fort. Même avec les dérivés, qui peuvent donner l'impression d'être l'incarnation du mal, il reste qu'il y a toujours deux personnes de part et d'autre. Le problème, c'est que les gens entendent des histoires qui les stupéfient sans comprendre



[Text]

on. For example, there was that story about Proctor & Gamble which went through \$1.10 million because some treasurer did some idiotic thing. That treasurer was not engaging in a derivative; he was on one side of it. Obviously, someone else must have made the \$1.10 million, otherwise he could not have lost it. The bank is facilitating both sides. The derivative is simply an instrument that ensures the viability of another instrument, such as egg futures or pork bellies.

**Senator Stewart:** Why are you concentrating so much on derivatives?

**Senator Kolber:** Because they are a vast unknown, and no one knows what the exposure is.

**Senator Stewart:** But the implication of the concentration is that this is the principle instrument involved in global financial transactions. Is that accurate?

**Senator Kolber:** No.

**Mr. Reuber:** No.

**Senator Kolber:** I am saying that new things that happen that scare us intuitively may not, in fact, be that scary.

**Mr. Reuber:** Right. I agree with that. Do I understand correctly what you mean if I say this? Your concern is that, with the growing importance of international finance and trade, the riskiness to the international financial system has increased as a result of the speed with which there is movements of these shocks from one country to the other, wherever they may arise; and, secondly, because of the size and sophistication of some of these products, that also may have increased the risk? That is how I interpret the globalization issue. Am I correct in that?

**Senator Stewart:** Yes, that is certainly a large part of it.

**Mr. Reuber:** You may be right. There is no question about the speed with which disturbances get transmitted around the world. It is vastly greater now than it was 25 years ago. It put a lot more pressure on the regulators, for example, when there was a stock market problem in 1987. It is very difficult for regulators and governments to react with anything like the promptness or the speed with which this wave, if you will, communicates itself around the world. The reaction time from governments, and so on, has to be speeded up, and that is the difficulty.

**The Chairman:** Concerning your comment on speed, does that not lead almost inevitably back to Senator Kolber's conclusion, which is that if the speed of such waves is so fast that it is difficult for regulators to keep up with it, it is therefore difficult for regulators to keep up with an honest, up-to-date assessment of risk. Therefore, Senator Kolber's conclusion, which is that the regulation problem becomes *de facto* almost impossible, is not an unfair consequence of that chain of logic.

**Mr. Reuber:** I do not think the problems that we have had in this country with banks and deposit-taking institutions in the last five years — or 25 years for that matter — have essentially been

[Traduction]

exactement ce qui s'est passé. Il y a par exemple eu une histoire au sujet de Proctor & Gamble qui a perdu 1,10 million de dollars parce qu'un trésorier avait fait une ânerie. Ce trésorier ne faisait pas d'opération dérivée; il était d'un côté de la barrière. De toute évidence, quelqu'un a dû empocher les 1,10 million de dollars; sinon il ne les aurait pas perdus. La banque facilite les choses des deux côtés. Le dépôt dérivé est simplement un instrument qui assure la viabilité d'un autre instrument, par exemple un contrat à terme d'oeufs ou de flancs de porc.

**Le sénateur Stewart:** Pourquoi insistez-vous tellement sur les dérivés?

**Le sénateur Kolber:** Parce que c'est une énorme inconnue et que personne n'a idée du risque.

**Le sénateur Stewart:** Mais du fait de la concentration, c'est le principal instrument utilisé dans les transactions financières mondiales, n'est-ce pas?

**Le sénateur Kolber:** Non.

**M. Reuber:** Non.

**Le sénateur Kolber:** Ce que je dis, c'est que certaines nouveautés qui nous effraient intuitivement ne sont peut-être pas si effrayantes que cela en fait.

**M. Reuber:** Exact. Je suis tout à fait d'accord. Vous allez me dire si je vous ai bien compris. Ce qui vous inquiète, c'est qu'avec l'importance croissante du commerce et des finances internationales, de plus en plus de risques pèsent sur le système financier international du fait de la rapidité avec laquelle ces ondes de choc se répercutent d'un pays à l'autre, quel que soit leur point de départ; et deuxièmement, vous pensez que le risque a pu aussi s'accroître du fait de l'ampleur et de la complexité de certains de ces produits? C'est comme cela que j'interprète la question de la mondialisation. C'est bien cela?

**Le sénateur Stewart:** Oui, en grande partie en tout cas.

**M. Reuber:** Vous avez peut-être raison. Il est incontestable que les secousses se transmettent à travers le monde beaucoup plus rapidement qu'il y a 25 ans. Cela soumet les organismes de réglementation à des pressions beaucoup plus fortes, comme par exemple lors de la crise boursière de 1987. Ces organismes et les gouvernements sont loin de réagir avec autant de rapidité que l'onde de choc, si je puis dire, qui se propage ainsi à travers le monde. Il faut accélérer la vitesse de réaction des gouvernements et cetera, et c'est là le problème.

**Le président:** À propos de vitesse, est-ce que cela ne nous ramène pas presque inévitablement à la conclusion du sénateur Kolber, à savoir que ces ondes se propagent tellement vite que les organismes de réglementation ont du mal à suivre, et qu'ils ont par conséquent du mal à avoir une évaluation honnête et à jour du risque. Par conséquent, la conclusion du sénateur Kolber, qui est que le problème de la réglementation devient *de facto* presque insoluble, est l'aboutissement assez logique de ce raisonnement.

**M. Reuber:** Je ne pense pas que les problèmes que nous avons connus au Canada avec les banques et les institutions de dépôt depuis cinq ans — ou même depuis 25 ans d'ailleurs — aient été



[Texte]

the result of rapid transmission of economic disturbances through the system.

**The Chairman:** No, we were looking more into the future, because the speed is changing and, consequently, the risks are increasing.

**Mr. Reuber:** A large number of those institutions would not be seen as being at the forefront of such problems. It could be that one of our larger institutions will eventually get caught up in this sort of thing, but I question that.

**Senator Thériault:** Perhaps we might for a moment come back to this part of the world. I have two questions. One was touched upon by Senator Stewart and the other by Senator Stratton.

If I look at your organization as an insurance company or organization, is enough attention being paid to those institutions who join your organization? For example, if we look back to the last two recessions, namely 1980 and now, or until yesterday or tomorrow, do you find that most of your problems, a small percentage of your problems or a major percentage of your problems arise from institutions that have newly entered your organization, compared to the ones that have been involved in it for a number of years?

**Mr. Sabourin:** If I look back at the failures in the last 10 years, those institutions had been with us for quite a while.

**Senator Thériault:** What do you mean by "quite a while"?

**Mr. Sabourin:** They have been in the system for a number of years. I stand to be corrected, but there have not been too many institutions that were members of CDIC in the last five years that have failed.

**Senator Thériault:** I am not talking five years; let's say 10 or 15 years.

**Mr. Sabourin:** The problem with that is that prior to 1987, CDIC did not have any control over entry. However, an amendment was made concerning entry in 1987. Up to that time, any federal institution that received a licence to do business was automatically a member of CDIC prior to 1987. But that situation has changed.

**Senator Thériault:** So the western bank, or Northland Bank, were not involved with CDIC?

**Mr. Sabourin:** No, CDIC had no control over the entry of those institutions at that time. That is one of the reasons why the rule was amended in 1987. If you are an insurer, you should have control over entry and risk.

**Senator Thériault:** Which you now have?

**Mr. Sabourin:** Yes.

**The Chairman:** I wish to ask a supplementary question on that point concerning something that Mr. Sabourin just said. If the success rate or the failure rate is not distinguishable by virtue of how long an institution has been a member of CDIC, have you

[Translation]

principalement causés par la transmission rapide de secousses économiques.

**Le président:** Non, nous pensions plutôt à l'avenir, car la vitesse évolue et les risques augmentent en conséquence.

**M. Reuber:** Une bonne partie de ces institutions n'ont aucune envie d'être à la pointe de ces problèmes. Peut-être l'une de nos grandes institutions se fera-t-elle prendre un jour à ce genre de chose, mais j'en doute.

**Le sénateur Thériault:** Nous pourrions peut-être revenir un moment sur notre région du monde. J'aurais deux questions à poser. L'une a déjà été effleurée par le sénateur Stewart et l'autre par le sénateur Stratton.

Si je considère votre organisation comme une compagnie d'assurance, porte-t-on suffisamment attention aux institutions qui se joignent à votre organisation? Par exemple, si nous prenons les deux dernières récessions, celle de 1980 et maintenant, ou jusqu'à hier ou demain, pensez-vous que la majorité de vos problèmes, qu'un petit pourcentage de vos problèmes ou qu'un fort pourcentage de vos problèmes tiennent aux institutions qui se sont récemment jointes à votre organisation plutôt qu'à celles qui en faisaient partie depuis de nombreuses années?

**M. Sabourin:** Les institutions qui se sont trouvées en difficulté au cours des 10 dernières années faisaient partie de notre organisation depuis assez longtemps.

**Le sénateur Thériault:** Qu'entendez-vous par «assez longtemps»?

**M. Sabourin:** Elles étaient dans le système depuis un certain nombre d'années. Sauf erreur de ma part, rares sont les institutions membres de la SADC au cours des cinq dernières années qui ont fait faillite.

**Le sénateur Thériault:** Je ne parle de cinq ans, mais disons de 10 ou 15 ans.

**M. Sabourin:** Le problème, c'est qu'avant 1987, la SADC ne contrôlait pas l'accès. Toutefois, les dispositions à cet égard ont été modifiées en 1987. Jusque-là, toute institution fédérale qui recevait un permis d'affaire devenait automatiquement membre de la SADC. Mais la situation a changé depuis 1987.

**Le sénateur Thériault:** Donc la Banque Western ou la Norbanque n'avaient pas établi de contacts avec la SADC?

**M. Sabourin:** Non, la SADC n'avait aucune possibilité d'intervention sur l'accès de ces institutions à l'époque. C'est une des raisons pour lesquelles on a modifié le règlement en 1987. Si vous êtes assureur, il est normal que vous ayez votre mot à dire sur l'accès et le risque.

**Le sénateur Thériault:** Et c'est le cas pour vous maintenant?

**M. Sabourin:** Oui.

**Le président:** J'aimerais poser une question supplémentaire à ce sujet à la suite de ce que vient de dire M. Sabourin. S'il n'est pas possible de dire que le taux de succès ou d'échec est fonction de la durée d'appartenance de l'institution à la SADC, vous

[Text]

looked at the question of whether or not the failure rate is a function of whether an institution is predominantly regional versus national?

I ask the question because it gets at the risk-spreading issue. Given the fact that the regional economies in Canada, perhaps with the exception of Central Canada — that is, with the exception of Ontario — are based heavily on natural resources; and further, given the inherent, cyclical nature of natural resource industries, have you looked at the question of whether or not an institution, by virtue of the fact that it is regionally based, is inherently riskier than a nationally based institution because of the reduced diversification?

**Mr. Reuber:** We have not specifically looked at that question. The biggest losses that we have had in the last two years were Central Guarantee, Standard Trust, First City, Fidelity, CCB and Northland. Half of them were in Toronto and half of them were in the west.

**Mr. Sabourin:** And most of them were doing business across Canada.

**The Chairman:** They were?

**Mr. Sabourin:** Yes.

**Senator Stewart:** Heavily involved in real estate?

**Mr. Reuber:** Yes.

**The Chairman:** Sorry, Senator Thériault. Go ahead.

**Senator Thériault:** That was part of the question, because there are vast differences. Over the past couple of years, for example, Western Canada, and especially Alberta and British Columbia, has not been as affected by the recession as has Ontario.

**Mr. Reuber:** There are not many deposit-taking institutions left in western and eastern Canada.

**Senator Thériault:** I want to ask a question that has bothered me — and I am sure some of my colleagues who are in the financial business know the answer to this. I would draw your attention to Montreal Trust. That institution has been taken over by the Bank of Nova Scotia. Did you people have any involvement in that? Did you have to pay any of the deposits?

**Mr. Reuber:** There were absolutely no costs to us in that transaction, but we observed it with great interest.

**Senator Thériault:** But you did pay out with Central Trust?

**Mr. Reuber:** Central Trust we did, indeed.

**Senator Angus:** The costs were huge.

**Mr. Reuber:** With Royal Trust, we did not.

**Senator Thériault:** With Royal Trust, you did not intervene?

**Mr. Reuber:** No, there was no support whatsoever.

**Senator Thériault:** When you look at the entries, are there entries now? Are there people knocking on your doors?

[Traduction]

êtes-vous demandé si le taux d'échec était fonction du caractère essentiellement régional plutôt que national d'une institution?

Je pose cette question parce qu'elle débouche sur le problème de la propagation du risque. Étant donné que les économies régionales du Canada, à l'exception peut-être du Canada central, c'est-à-dire à l'exception de l'Ontario, reposent essentiellement sur les ressources naturelles, et compte tenu en outre de la nature essentiellement cyclique des industries des ressources naturelles, avez-vous cherché à savoir si une institution implantée régionalement présentait fondamentalement plus de risques qu'une institution implantée à l'échelle nationale du fait qu'elle est moins diversifiée?

**M. Reuber:** Nous n'avons pas examiné ce problème particulier. Ces deux dernières années, les plus grosses pertes ont concerné Central Guarantee, Standard Trust, First City, Fidelity, la BCC et la Norbanque. La moitié de ces institutions étaient basées à Toronto et la moitié dans l'Ouest.

**M. Sabourin:** Et la plupart d'entre elles étaient actives dans tout le Canada.

**Le président:** Vraiment?

**M. Sabourin:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Beaucoup d'affaires immobilières?

**M. Reuber:** Oui.

**Le président:** Excusez-moi, sénateur Thériault. Allez-y.

**Le sénateur Thériault:** C'est un élément de la question, car il y a de grosses différences. Ces deux dernières années, par exemple, l'ouest du Canada, en particulier l'Alberta et la Colombie-Britannique, n'a pas été aussi durement touché par la récession que l'Ontario.

**M. Reuber:** Il ne reste plus beaucoup d'institutions de dépôt à l'est et à l'ouest du Canada.

**Le sénateur Thériault:** Je voudrais vous poser une question qui me dérange, et je suis sûr que certains de mes collègues du secteur financier connaissent la réponse. Je voudrais attirer votre attention sur la compagnie Montréal Trust. Cette institution a été reprise par la Banque de Nouvelle-Écosse. Vous en êtes-vous mêlés? Avez-vous dû payer certains des dépôts?

**M. Reuber:** Cette transaction ne nous a strictement rien coûté, mais nous l'avons observée avec beaucoup d'intérêt.

**Le sénateur Thériault:** Mais vous avez payé pour Central Trust?

**M. Reuber:** Pour Central Trust, effectivement.

**Le sénateur Angus:** Les coûts ont été énormes.

**M. Reuber:** Pas dans le cas de Trust Royal.

**Le sénateur Thériault:** Vous n'êtes pas intervenus dans la transaction concernant Trust Royal?

**M. Reuber:** Non, absolument pas.

**Le sénateur Thériault:** Avez-vous des demandes d'accès actuellement, avez-vous des gens qui frappent à votre porte?



## [Texte]

**Mr. Reuber:** Not a lot, but some.

**Senator Thériault:** There are some?

**Mr. Reuber:** Foreign banks, for example.

**Mr. Sabourin:** Also affiliates of financial companies and banks.

**Mr. Reuber:** And life insurance companies.

**Senator Thériault:** Is there not a way in which you can assess risks at the entry point? If I send my young fellow to buy car insurance, for example, they will look at him, his age and his record.

**Mr. Sabourin:** CDIC and the regulators now have an elaborate system of application. An applicant must provide us with details of the quality of management, the capital structure, business plans, and various other forms of guarantees or undertakings that they are able to provide the insurer. We go through a whole list of these things and assess the situation.

**Senator Thériault:** Do you have a varied price or cost?

**Mr. Sabourin:** No. Concerning the structure, if the board of CDIC were concerned about an applicant, it would not allow the entry. We have done that before.

**Senator Thériault:** I want to touch on the point that Senator Stratton raised, and in particular the concern he has about large numbers of people investing in RRSPs. I think this incidence will grow. People are being told every day that they can no longer depend on the government, because governments are broke. Therefore we must take into consideration the fact that ordinary people will have money in these sorts of schemes.

I have been in politics for the better part of my life, and I have a lot of contacts with ordinary people who ask me a lot of questions. I want to commend you on the publicity campaign that you carried on last year and the year before. That has prevented a lot of people from coming to me to find out what I thought about this subject. Honestly, I was not an expert to advise them on that subject. I am glad that you are doing what you are doing.

You talk about your deficit and your debt. Is your deficit increasing? Is it higher in 1993-94, or do you project a deficit?

**Mr. Reuber:** The accumulated deficit will be higher. However, we do not know the numbers for 1993. Our fiscal year closes at the end of March.

**Senator Thériault:** You do not know if it is higher or lower?

**Mr. Reuber:** We think that for 1993 it will be much lower than for 1992, but 1992 was extraordinarily high. It was \$862 million. It certainly will not be that high. How high it will be, I do not know, but it will be much smaller than that.

**Senator Thériault:** Are you getting in the mould of governments? Is that why you never expect to pay back what you have borrowed?

## [Translation]

**M. Reuber:** Pas beaucoup, mais quelques-uns.

**Le sénateur Thériault:** Il y en a?

**M. Reuber:** Des banques étrangères, par exemple.

**M. Sabourin:** Et aussi des filiales de compagnies financières et de banques.

**M. Reuber:** Et des compagnies d'assurance-vie.

**Le sénateur Thériault:** Vous n'avez pas un moyen d'évaluer le risque à l'entrée? Si j'envoie mon jeune garçon prendre une assurance automobile, par exemple, on va le regarder, on va vérifier son âge et son dossier.

**M. Sabourin:** La SADC et les organismes de réglementation ont maintenant une procédure élaborée pour les demandes. Le candidat doit nous donner des détails sur la qualité de la gestion, la structure du capital, les plans d'entreprise et diverses autres formes de garanties ou d'engagements. Nous passons en revue toute une liste de choses de ce genre pour évaluer la situation.

**Le sénateur Thériault:** Est-ce que le prix varie?

**M. Sabourin:** Non. En ce qui concerne la structure, si le conseil d'administration de la SADC a des doutes sur un candidat, il ne lui donne pas l'autorisation. Cela nous est arrivé.

**Le sénateur Thériault:** J'aimerais revenir sur la question qu'a soulevée le sénateur Stratton, et notamment à son inquiétude devant le très grand nombre de personnes qui investissent dans des REER. Je pense que cette tendance va s'intensifier. On ne cesse de dire aux gens qu'ils ne pourront plus compter sur le gouvernement parce que les gouvernements n'ont plus d'argent. Il faut donc tenir compte du fait que les simples citoyens vont investir dans ce genre de régime.

J'ai passé la plus grande partie de ma vie à faire de la politique et j'ai énormément de contacts avec de simples citoyens qui me posent des tas de questions. Je tiens à vous féliciter pour la campagne publicitaire que vous avez menée l'an dernier et l'année précédente. Cela m'a évité de devoir dire à une foule de gens ce que je pensais de la question. Franchement, je ne suis vraiment pas expert en la matière et je n'étais pas en mesure de les conseiller. Je suis heureux que vous fassiez ce que vous faites.

Vous parlez de votre déficit et de votre dette. Votre déficit s'accroît-il? Est-il plus élevé en 1994 ou prévoyez-vous un déficit?

**M. Reuber:** Le déficit accumulé sera plus élevé mais nous ne connaissons pas les chiffres pour 1993. Notre exercice se termine à la fin de mars.

**Le sénateur Thériault:** Vous ne savez pas s'il sera plus élevé ou plus faible?

**M. Reuber:** Nous pensons qu'en 1993, il sera nettement inférieur à ce qu'il a été en 1992, mais en 1992 il a été extraordinairement élevé. Il se chiffrait à 862 millions de dollars. Nous serons certainement en deçà de ce chiffre. Je ne sais pas quel sera le montant exact, mais il sera nettement inférieur à cela.

**Le sénateur Thériault:** Êtes-vous en train de calquer votre attitude sur celle des gouvernements? Est-ce pour cela que vous ne pensez jamais rembourser ce que vous avez emprunté?



[Text]

**Mr. Reuber:** No. It is hard to predict the future of the world, but as far as we can tell we should be able to pay off the deficit in roughly five years.

**Mr. Sabourin:** We have done some projections on that.

**Senator Thériault:** When you say "pay off your deficit", would that include your borrowing?

**Mr. Reuber:** The borrowing, yes.

**Mr. Sabourin:** Concerning our projections, I have a few large numbers. The premiums that we expect to receive in the next five years are about \$3 billion, based on one-sixth of 1 per cent. We also will be receiving a lot of recoveries from our claims. Once an institution fails, we repay all the depositors but we have a claim against the assets in liquidation. By that, I mean assets that are being liquidated.

**Senator Thériault:** That was going to be my next question. You are talking about assets. Are you talking mostly about real estate assets?

**Mr. Sabourin:** In the institution —

**Senator Thériault:** Talk about Central Guarantee.

**Mr. Reuber:** Real estate or real estate-based assets. In other words, mortgages held against the asset.

**Mr. Sabourin:** Real estate-based assets, yes.

**Mr. Reuber:** Trust companies take a mortgage to finance real estate, and the trust companies —

**Senator Thériault:** Let us assume that Central Trust had a mortgage in a building, a piece of land or a piece of real estate of some kind, of, say, \$1 million, and that asset is now worth only \$100,000. If the value went back to \$500,000, you would get some money back?

**Mr. Sabourin:** Yes.

**Senator Thériault:** You would get some money?

**Mr. Reuber:** Yes.

**Senator Angus:** I have a question to ask on behalf of one of our colleagues who could not himself be here today. Senator Sylvain asked me to put this question to you, based on the comments you have made in favour of a risk-based premium. I think you have recommended that.

**Mr. Reuber:** That is one possibility. There are a number of possibilities, but that is one.

**Senator Angus:** His question was whether this would really hurt the small Canadian trust and loan companies, who perhaps represent the highest level of risk, and could well put many of them out of business. This, in turn, would negatively impact the Canadian public by reducing the variety of services available.

I do not know whether this follows, but if it does, have you taken it into consideration?

**Mr. Reuber:** You have to distinguish here between the short-run impact and how you want the system to work. Obviously if you change the terms of the insurance, you change

[Traduction]

**M. Reuber:** Non. Il est difficile de prévoir l'avenir du monde, mais pour autant que nous le sachions, nous devrions être en mesure de combler notre déficit en cinq ans environ.

**M. Sabourin:** Nous avons fait des projections à ce sujet.

**Le sénateur Thériault:** Quand vous parlez de «comblar votre déficit», est-ce que vous incluez là-dedans vos emprunts?

**M. Reuber:** Oui.

**M. Sabourin:** Pour ce qui est de nos projections, j'ai quelques chiffres généraux. Les primes que nous prévoyons encaisser au cours des cinq prochaines années sont de l'ordre de 3 milliards de dollars, calculées sur la base d'un sixième de 1 p. 100. Nous aurons aussi beaucoup de recouvrements. Quand une institution fait faillite, nous remboursons tous les déposants mais nous avons une créance sur les actifs en liquidation. Je veux dire les actifs qu'on liquide.

**Le sénateur Thériault:** C'était ma question suivante. Vous parlez d'actifs. Il s'agit surtout de biens immobiliers?

**M. Sabourin:** Dans l'institution...

**Le sénateur Thériault:** Parlez-moi de la Central Guarantee.

**M. Reuber:** Il s'agit d'immobilier ou d'actifs reposant sur l'immobilier. Autrement dit, des hypothèques sur l'actif.

**M. Sabourin:** Des actifs d'ordre immobilier.

**M. Reuber:** Les compagnies fiduciaires prennent une hypothèque pour financer des biens immobiliers, etc...

**Le sénateur Thériault:** Supposons que Central Trust ait une hypothèque sur un édifice, un terrain ou un bien immobilier quelconque de 1 million de dollars par exemple, et que cet actif ne vaille plus que 100 000 \$ maintenant. Si sa valeur remontait à 500 000 \$, vous récupéreriez de l'argent?

**M. Sabourin:** Oui.

**Le sénateur Thériault:** Vous recevriez de l'argent?

**M. Reuber:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Je voudrais poser une question pour l'un de nos collègues qui n'a pas pu venir personnellement aujourd'hui. Le sénateur Sylvain m'a demandé de vous poser cette question parce que vous avez, je crois, recommandé d'établir la prime en fonction du risque.

**M. Reuber:** C'est une possibilité. Il y en a d'autres, mais c'en est une.

**Le sénateur Angus:** Il voudrait savoir si cela risque de pénaliser les petites compagnies de fiducie et de prêt canadiennes qui présentent peut-être le plus de risques et d'en faire disparaître un grand nombre, ce qui aurait, par répercussion, un effet néfaste sur le public canadien puisqu'il aurait une gamme de services moins large à sa disposition.

Je ne sais pas si c'est une conséquence logique, mais si c'est le cas, en avez-vous tenu compte?

**M. Reuber:** Il faut faire une distinction entre les retombées à court terme et le fonctionnement à long terme du système. Il est évident que si l'on modifie les conditions d'assurance, cela a des

## [Texte]

them in a way which impacts on risky institutions. The weaker ones, which would go down anyway, may go down even faster. There is a timing problem; Senator Sylvain is absolutely right on that.

In principle, you would like to do this when everyone is high and dry. If you do it when there are some difficulties in the system, that is an issue. I think you need to distinguish that sort of phase-in type of issue from the question of how you want the system to work over a longer period of time.

If you had some sort of incentive system, risk-rated premiums or co-insurance or whatever other measure you can think of, then presumably some of these riskier institutions would not be as risky. They would take steps to deal with the risk over the longer term.

**Mr. Sabourin:** One thing I should add is that I do not think it follows that because you are a smaller institution, you are riskier. We do have some small institutions which are well managed, and they are profitable. I think that should be on the record.

**Senator Angus:** Yes. I think his point was that a lot of them have a smaller capital base, and they would be more susceptible to these vagaries.

**Mr. Reuber:** Not only do they have a smaller capital base, they have less access to capital than large institutions.

**Senator Thériault:** Sometimes when you are smaller, you are safer.

**Mr. Reuber:** It depends on how they are run.

**Senator Angus:** As I understand it, many depositors in the United States are not members of FDIC, yet they are allowed to take deposits. Many such are banks and small trust companies. Perhaps, however, this precedes the S&L problems of the last couple of decades.

I have one other matter that is unrelated to that point. In the proposed review, or in the current review and reforms or changes that may be made to the system, do you envisage legislative changes, particularly, for example, in the winding-up legislation?

The use of the CCAA legislation has been quite interesting. It is really an old anachronism that lawyers really did not discover until the 1980s. It is very cumbersome. We have seen so many examples in the last four or five years of that device being used for perhaps quite different purposes than the legislator intended. I think when you gentlemen have to have recourse to an orderly liquidation, we have a problem with it.

**Mr. Sabourin:** The "winding-up act" is, in fact, the legislation that we use for financial institutions. It is specifically related to that. There is some consideration now being given to the "winding-up act" as to whether or not we should amend it. Obviously it is not CDIC's responsibility, but we are having

## [Translation]

retombées sur les institutions qui présentent des risques. Les plus faibles, qui disparaîtraient de toute façon, vont peut-être disparaître encore plus vite. Il y a un problème de chronologie, le sénateur Sylvain a parfaitement raison là-dessus.

En théorie, il faudrait pouvoir le faire quand tout le monde se porte bien. Si on le fait en période de difficultés, c'est un problème. Je pense qu'il faut distinguer ce genre de problème de transition de la question de savoir comment on souhaite voir fonctionner le système à long terme.

S'il y avait un régime de stimulants quelconque, des primes établies en fonction du risque ou une coassurance ou tout autre dispositif que vous pourriez imaginer, certaines de ces institutions ne prendraient probablement pas autant de risques. Elles veilleraient à se couvrir à long terme.

**M. Sabourin:** J'ajouterais d'ailleurs qu'à mon avis ce ne sont pas nécessairement les petites institutions qui présentent le plus de risques. Il y en a qui sont très bien gérées et très rentables. Je pense qu'il faut bien le souligner.

**Le sénateur Angus:** Oui. Je crois que ce qu'il voulait dire, c'est que beaucoup de ces institutions ont un capital de base plus restreint et seraient plus vulnérables à ces aléas.

**M. Reuber:** Non seulement leur capital de base est plus limité, mais elles ont moins facilement accès au capital que les grandes institutions.

**Le sénateur Thériault:** Quelquefois, les petites sont plus sûres que les grandes.

**M. Reuber:** Cela dépend de la façon dont elles sont gérées.

**Le sénateur Angus:** D'après ce que je crois savoir, de nombreuses institutions de dépôt aux États-Unis ne sont pas membres de la FDIC et elles ont pourtant le droit de recevoir des dépôts. Ce sont bien souvent des banques et de petites compagnies fiduciaires. Peut-être que ceci a toutefois précédé les problèmes des établissements d'épargne et de prêt ces deux dernières décennies.

J'ai une autre question sans rapport avec cela. Dans le cadre de l'examen envisagé ou de l'examen actuel et des réformes ou des modifications qui pourront être apportées au système, envisagez-vous de modifier les textes législatifs, en particulier, par exemple, les dispositions sur les liquidations?

La loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies a été utilisée de façon très intéressante. Elle constitue en fait un anachronisme dont les juristes n'ont vraiment pris conscience qu'au cours des années 80. Elle n'est vraiment pas pratique. Ces quatre ou cinq dernières années, elle a été utilisée je ne sais combien de fois à des fins qui n'avaient rien à voir avec ce qu'avait envisagé le législateur. Je crois que quand vous voulez procéder correctement à une liquidation, elle est très gênante.

**M. Sabourin:** La «loi de liquidation» est en fait la loi dont nous nous servons pour les institutions financières. Elle est spécifiquement axée sur ces institutions. On se demande actuellement s'il faudrait ou non la modifier. Ce n'est évidemment pas la responsabilité de la SADC, mais nous avons



*[Text]*

discussions about whether the "winding-up act" should be amended and made more modern to deal with the situations of today.

**Senator Angus:** In terms of improvements that you gentlemen would perhaps agree with, would this be one of the areas?

**Mr. Reuber:** I think essentially that comes within Michael Mackenzie's area. He is the person who intervenes, if you wish, in those terms. I think there is a case to be made for some clarification and some reinforcement, perhaps, of his powers to intervene, if you are concerned about earlier intervention. That is being discussed.

**Mr. Sabourin:** We were talking about the "winding-up act". We are looking at it as far as the creditors are concerned and, as you say, the creditors' arrangements section, how institutions liquidate, the role of the liquidator and that kind of stuff, and how we deal, in fact, with an institution that is about to be put into liquidation and, thereafter, with the disposition its assets.

**Mr. Reuber:** All of those aspects are being discussed with the people at — is it called Industry Canada now?

**Mr. Sabourin:** We are just considering that.

**Mr. Reuber:** I cannot tell you anything further than that.

**Senator Angus:** It is another example, though, of how OSFI has the ball in terms of certain key elements of the process, but when it comes time to acting, you are the organization which needs to use those tools.

**Mr. Sabourin:** Perhaps I should spend a couple of seconds on that point. The "winding-up act" is basically legislation that deals with how you formally liquidate an institution through the courts, so that is the governing legislation. That act deals specifically with the rights of creditors of a failing institution, and how the failure is to be dealt with, once it is in liquidation. That should not be confused with the role of the CDIC as an insurer, or with OSFI's role under its own legislation. The "winding-up act" deals strictly with the liquidation of an institution.

**Mr. Reuber:** Since I have been around, there have been three cases that went into voluntary liquidation, and there have been two other deposit-taking institutions that have changed their situation. One obviously is Royal Trust, and the other one is Montreal Trust. As I say, on neither of those did we have any role to play, apart from monitoring.

**Senator Angus:** Yes, monitoring the orderly change.

**The Chairman:** I have a few supplementary questions to several things that were asked as we went along. I want to make sure I understand your point of view.

First, on the issue of the importance of consumers bearing part of the risk for their choice of a financial institution, we discussed a variety of ways of doing that. You talked about risk-related premiums, and that being public. In the comments you made at the very beginning, you talked about what you called an

*[Traduction]*

actuellement des discussions pour savoir s'il faudrait la modifier et la moderniser en vue de l'adapter à la situation contemporaine.

**Le sénateur Angus:** Ce serait peut-être un des domaines où vous seriez d'accord pour des améliorations?

**M. Reuber:** Cela relève essentiellement du domaine de Michael Mackenzie. C'est lui qui intervient, si vous voulez, à ce niveau. Je pense qu'on peut demander à juste titre une certaine clarification et un renforcement éventuel de ses pouvoirs d'intervention, si vous souhaitez une possibilité d'intervention plus rapide. Il en est question.

**M. Sabourin:** Nous parlions de la «loi de liquidation». Nous essayons d'étudier les dispositions concernant les créanciers et, comme vous dites, la partie sur les arrangements avec les créanciers, la façon dont on liquide les institutions, le rôle du liquidateur et ce genre de choses, la manière d'agir en fait avec une institution qui va être mise en liquidation et ensuite la liquidation même de son actif.

**M. Reuber:** Vous discutez de tout cela avec les gens de... C'est Industrie Canada maintenant?

**M. Sabourin:** C'est ce que nous sommes en train d'examiner.

**M. Reuber:** Je ne peux rien vous dire de plus.

**Le sénateur Angus:** Est-ce que c'est encore un exemple de cas où le BSIF a un pouvoir de décision sur certains éléments clés du processus mais où, quand il s'agit de passer à l'action, c'est votre organisation qui doit se servir de ces instruments?

**M. Sabourin:** Je devrais peut-être vous expliquer cela en quelques instants. La «loi de liquidation» est en fait une loi qui traite de la façon dont on liquide officiellement une institution par le biais des tribunaux, et c'est donc la loi déterminante dans ce domaine. Elle porte spécifiquement sur les droits des créanciers d'une institution en faillite et sur la façon d'agir une fois qu'elle est mise en liquidation. Il ne faut pas confondre cela avec le rôle d'assureur de la SADC, ni avec le rôle du BSIF en vertu de la loi qui le régit. La «loi de liquidation» porte strictement sur la liquidation d'une institution.

**M. Reuber:** Depuis que je m'occupe de cela, il y a eu trois cas d'institutions qui se sont mises en liquidation volontaire, et il y a eu deux autres institutions de dépôt qui ont changé leur situation. L'une d'entre elle est évidemment Trust Royal, et l'autre Montreal Trust. Comme je vous l'ai dit, en dehors de la simple surveillance, nous n'avons joué aucun rôle dans ces deux cas.

**Le sénateur Angus:** Oui, un contrôle pour vous assurer que le changement se faisait correctement.

**Le président:** J'ai quelques questions supplémentaires sur plusieurs éléments qui ont été mentionnés dans la discussion. Je voudrais m'assurer de vous avoir bien compris.

Premièrement, pour ce qui est de faire assumer aux consommateurs une partie du risque du choix de leur institution financière, nous avons envisagé diverses formules possibles. Vous avez parlé de primes fonction du risque en disant que cette information devrait être publique. Dans les remarques que vous avez faites



## [Texte]

administrative surcharge. You did not mention a figure, but it would be 2 or 3 per cent of the cost of capital that someone had invested. You also talked about insuring only principal and not interest.

From all of the comments you made, and specifically those you made in response to Senator Kolber and Senator Angus, am I correct in concluding that you feel fairly strongly that, first of all, consumers ought to bear some of the risk, and second, that they are sufficiently sophisticated to in fact be able to do that? You suggested that perhaps government ought to rethink its historic position, which is that we have to protect consumers from themselves, because they are unable to, or not in a position to, decide whether an institution is risky or not.

**Mr. Reuber:** I think the logic of the situation is fairly clear. I think if you did use one of those devices, it would probably reduce the risks in the system. However, it is essentially a political question on which I have no view.

I can assure you that the general public will not be enchanted if they are told that from now on they will be sharing the risk on these deposits. As I indicated earlier, on the small amount of interest that we have not paid between the date of the "winding-up act" and the pay-out, we have received an enormous amount of mail, as has the Minister of Finance, I might add. However, it seems to me that it is more a political question than it is a financial question.

**The Chairman:** On the other hand, in other countries such as the U.K. and Germany, the consumer does bear part of the risk. In the case of the U.K., it is 25 per cent. That sort of risk does exist elsewhere, in other words. My point simply is that there are other major industrialized countries in which the consumer is expected to pay part of the risk.

The difficulty here is that Canadian expectations are different, and changing expectations, as we all know, and as you yourself said, is a political question, and is not an easy one to answer.

**Mr. Reuber:** You are the expert on that, not me.

**The Chairman:** Mr. Sabourin, in response to a question from Senator Stratton, you indirectly made reference to the role of the board of directors. I asked the question specifically about the role of auditors.

Would either of you care to comment on whether or not increased accountability, or increased responsibility for an institution's avoidance of trouble in the first place, ought to be placed on either auditors, audit committees of boards, or boards of directors themselves, rather than, in fact, the perception that a huge amount of this responsibility rests with government regulators?

## [Translation]

tout au début, vous avez parlé d'un complément de prime et de droits administratifs. Vous n'avez pas donné de chiffre mais ce serait de l'ordre de 2 ou 3 p. 100 du coût du capital investi. Vous avez aussi parlé d'assurer seulement le principal et pas l'intérêt.

Étant donné tous les commentaires que vous avez formulés en particulier en réponse aux questions du sénateur Kolber et du sénateur Angus, ai-je raison de conclure que vous êtes assez convaincu tout d'abord que les consommateurs devraient assumer une partie de ce risque et deuxièmement qu'ils s'y connaissent suffisamment pour pouvoir le faire? Vous avez laissé entendre que le gouvernement devrait peut-être repenser sa position traditionnelle, qui consiste à protéger les consommateurs contre eux-mêmes, parce qu'ils ne sont pas en mesure de déterminer par eux-mêmes si une institution présente ou non un risque.

**M. Reuber:** Je crois que la logique de la situation est assez claire. Je pense que si l'on utilisait l'un de ces deux dispositifs, on atténuerait probablement les risques du système. Toutefois, c'est une question essentiellement politique sur laquelle je n'ai pas de point de vue.

Je peux vous garantir que les membres du grand public ne seront pas enchantés si on leur dit qu'à partir de maintenant ils partageront les risques de ces dépôts. Comme je vous l'ai déjà dit, nous avons reçu une quantité de courrier énorme, comme le ministre des Finances, d'ailleurs, au sujet du petit montant d'intérêt que nous n'avons pas payé entre la date de la «loi de liquidation» et le remboursement final. Toutefois, j'ai l'impression que c'est plus une question d'ordre politique que d'ordre financier.

**Le président:** D'un autre côté, dans d'autres pays comme le Royaume-Uni et l'Allemagne, le consommateur assume une partie du risque. Dans le cas du Royaume-Uni, c'est 25 p. 100. Autrement dit, ce genre de risque existe ailleurs. Je veux dire simplement qu'il y a d'autres grands pays industrialisés où le consommateur doit assumer une partie des risques.

Le problème, c'est que les attentes des Canadiens sont différentes et que la décision de modifier ces attentes, comme nous le savons tous et comme vous l'avez dit vous-même, est d'ordre politique, et que la question n'est pas simple.

**M. Reuber:** C'est vous qui êtes l'expert en la matière, pas moi.

**Le président:** Monsieur Sabourin, en réponse à une question du sénateur Stratton, vous avez fait allusion indirectement au rôle du conseil d'administration. Je posais particulièrement la question du rôle des vérificateurs.

L'un de vous pourrait-il nous dire si ces nouvelles responsabilités, notamment de s'assurer que les institutions commencent par ne pas commettre d'imprudence, devraient être confiées soit à des vérificateurs, des comités de vérification des conseils d'administration, soit aux conseils d'administration proprement dits, au lieu de donner l'impression, en fait, que cette responsabilité revient en très grande partie aux responsables gouvernementaux de la réglementation?

[Text]

**Mr. Reuber:** I think the impact of our standards is precisely that. For example, accounting firms have now issued booklets based on our standards which they are, in turn, applying to their customers. Ernst & Young is one firm that comes to mind immediately, but I am sure almost all of them have done that.

Boards of directors are paying a great deal of attention to our standards and to ensuring that they, in fact, are meeting their obligations in terms of these standards. Of course, the fact that we now have an explicit policy of suing people if there is any indication of negligence or wrongdoing, or if it costs us any money, reinforces the attention that is paid by such individuals and groups.

**The Chairman:** Have you ever sued anybody?

**Mr. Reuber:** Oh, yes.

**The Chairman:** Therefore, in fact, it is not just a theoretical power?

**Mr. Sabourin:** We have recovered substantial funds.

**Senator Kolber:** Mr. Chairman, I listen to all these theories with awe. I have direct experience. I have been on the board of the Toronto Dominion Bank for 24 or 22 years, or whatever. We have received the directives from Mr. Reuber's institution, and we take them very seriously, and we make sure that the necessary processes in place. However, all we can do is make sure that there are processes in place. We cannot run the company. If anybody thinks we can, they are really kidding themselves.

**Senator Angus:** You are talking about the board of directors.

**Mr. Reuber:** I agree with that.

**Senator Kolber:** There is just no way that that can happen. We hear about the trouble basically after it happens.

I have also been on the audit committee of Dupont in the United States. They run a company that is bigger than most countries. As a committee, we would ask all sorts of wonderful questions and get all kinds of voluminous reports, but for me to tell you that we could really foresee trouble or, in fact, know what is really going on is to be kidding you and kidding ourselves.

**Mr. Reuber:** Nobody is suggesting that it is a foolproof system, Senator Kolber. We are suggesting that you are likely to get a lot closer to avoiding the rocks with that sort of system than with the very relaxed system that prevailed, in the past, for boards of directors.

**Senator Kolber:** After 35 years of this kind of experience, I have come to the stark conclusion that the board of directors has one obligation and one power, and that is to hire or fire the chief executive officers. After that, it is more or less window dressing.

[Traduction]

**M. Reuber:** Nos normes devraient justement aboutir à cela. Par exemple, les cabinets comptables ont maintenant publié des brochures basées sur nos normes qu'ils appliquent à leur tour à leurs clients. Le nom de Ernst & Young est le premier qui me vienne à l'esprit, mais je suis sûr que presque tous les cabinets comptables en ont fait autant.

Les conseils d'administration accordent une grande importance à nos normes et veillent à respecter leurs obligations à cet égard. Naturellement, tous ces groupes et particuliers sont d'autant plus attentifs que nous avons maintenant une politique explicite selon laquelle nous intentons des poursuites s'il y a des signes de négligence ou d'irrégularité ou si cela nous coûte de l'argent.

**Le président:** Avez-vous déjà poursuivi quelqu'un?

**M. Reuber:** Oh, oui.

**Le président:** Ce n'est donc pas uniquement un pouvoir théorique?

**M. Sabourin:** Nous avons recouvré des sommes importantes.

**Le sénateur Kolber:** Monsieur le président, j'écoute toutes ces théories avec un certain effroi. J'ai une expérience directe en la matière. Je suis au conseil d'administration de la Banque Toronto Dominion depuis 24 ou 22 ans, peu importe. Nous avons reçu les directives de l'institution de M. Reuber, directives que nous prenons très au sérieux, et nous veillons à ce que les mécanismes nécessaires soient en place. Mais, c'est tout ce que nous pouvons faire, nous ne pouvons pas diriger les entreprises. Ceux qui le croient se font vraiment des illusions.

**Le sénateur Angus:** Vous voulez parler du conseil d'administration.

**M. Reuber:** Je suis d'accord avec vous sur ce point.

**Le sénateur Kolber:** Il est impossible que les choses se passent ainsi. S'il y a des problèmes, c'est après que nous en sommes informés.

J'ai également fait partie du comité de vérification de Dupont aux États-Unis. C'est une société qui est plus grande que bien des pays. Notre comité peut poser toutes sortes de questions judicieuses et obtenir de volumineux rapports, mais si je vous disais que l'on peut vraiment prévoir les problèmes ou, même, savoir ce qui se passe véritablement, je vous raconterais des histoires et nous nous bercerions d'illusions.

**Mr. Reuber:** Personne ne dit que c'est un système imparable, sénateur, mais nous croyons qu'il y a beaucoup plus de chance d'éviter les écueils avec une formule de ce genre qu'avec le régime laxiste qui existait auparavant pour les conseils d'administration.

**Le sénateur Kolber:** Après 35 ans dans le domaine, j'en suis venu à la triste conclusion que le conseil d'administration avait une obligation et un pouvoir, embaucher ou renvoyer les directeurs généraux. En dehors de cela, on ne fait que sauver les apparences.



[Texte]

**Senator Stewart:** In the navy in the old days, if some lowly person put the ship on the rocks, you shot the captain. It was not as punishment; it was to make sure that he got as good a rating as possible. It may not be just, but it probably works to a certain extent. It has certainly been the theory of responsible government.

**Senator Kolber:** That is why we need gun control.

**Mr. Reuber:** If we were provided with that sort of solution in our new legislation, I am not sure it would be used too often.

**Senator Stewart:** But the principle is good.

**The Chairman:** I will ask you one last question stemming from your response to Senator Thériault's question, which had to do with consumers perhaps being falsely secure about mutual funds, and particularly RRSP funds.

**Mr. Reuber:** I would not want to push that. I do not know, but I hear rumours —

**The Chairman:** That was the point Senator Thériault was making. My question essentially is: Given the tremendous increase in the size of mutual funds, and in the money going into RRSPs, do you think that that area is adequately regulated? It is essentially unregulated now. Or do you think that that is an area in which, in the next little while, the government ought to at least consider whether it has a role to play?

**Mr. Reuber:** I do not really have an informed opinion on that. I think they have a fund to protect against fraud and various things of that sort, but I do not think they provide any insurance against market risk, essentially.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Reuber:** I have two or three pieces of paper which, if you would like to have them, I would be willing to leave behind, if it is convenient. One of them is notes on this matter of coordination and the relationship between OSFI and ourselves, which sums up in a useful way what various groups have said in the past on this subject.

**The Chairman:** That would be helpful.

**Mr. Reuber:** This goes back to the Wyman Report, and the green paper, the blue paper and various other papers.

The second paper is a brief history of the CDIC Act. The third paper is entitled "CDIC-OSFI Coordination Activities".

**The Chairman:** That would be useful.

**Mr. Reuber:** These were prepared for my edification, and I hope they might be useful to you as well.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I would thank both Mr. Reuber and Mr. Sabourin for appearing before us. It has been a fascinating two hours. I originally told Mr. Reuber that it would only take about an hour and a half, but the questions were good and the discussion was very interesting. In fact, we have been sitting for over two hours and I really appreciate that, on behalf of the committee. You will, no doubt,

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Autrefois, dans la marine, si un simple matelot faisait échouer le navire, on tuait le capitaine. Ce n'était pas tant pour le punir que pour être sûr qu'il aurait un rendement optimal. Ce n'est peut-être pas juste mais cela fonctionne probablement dans une certaine mesure. C'était en tout cas la théorie du gouvernement responsable.

**Le sénateur Kolber:** C'est pour cela que nous devons limiter les armes à feu.

**M. Reuber:** Si notre nouvelle loi prévoyait ce genre de solution, je suis sûr qu'elle ne serait pas utilisée trop souvent.

**Le sénateur Stewart:** Mais le principe est bon.

**Le président:** Je vais vous poser une dernière question à la suite de votre réponse à la question du sénateur Thériault, sur le fait que les consommateurs ont peut-être une fausse impression de sécurité à propos des fonds mutuels et particulièrement dans le cadre des REER.

**M. Reuber:** Je ne voudrais pas m'avancer. Je ne sais pas, mais j'entends des rumeurs...

**Le président:** C'est ce que disait le sénateur Thériault. Ma question est en fait celle-ci: étant donné la très forte augmentation des fonds mutuels et des sommes investies dans des REER, pensez-vous que ce domaine soit suffisamment réglementé? Il ne l'est pratiquement pas actuellement. Ou pensez-vous que le gouvernement devrait prochainement au moins envisager d'y jouer un rôle?

**M. Reuber:** Je n'ai pas vraiment d'avis éclairé sur le sujet. Je crois qu'il y a un fonds de protection contre les fraudes et ce genre de choses mais je ne pense pas qu'il y ait d'assurance contre les risques du marché, essentiellement.

**Le président:** Merci.

**M. Reuber:** J'ai deux ou trois feuilles que je serais prêt à vous laisser, si cela vous intéresse et si vous le désirez. Il y a entre autre des notes sur cette question de la coordination et des relations entre le BSIF et nous-mêmes, où l'on résume assez bien ce qui a été dit par différents groupes sur le sujet.

**Le président:** Ce serait utile.

**M. Reuber:** Cela remonte au rapport Wyman et au Livre vert, au Livre bleu et aux autres.

Le deuxième document est un bref historique de la Loi sur la SADC. Le troisième s'intitule «Activités de coordination SADC-BSIF».

**Le président:** Ce serait très utile.

**M. Reuber:** Ces documents ont été préparés pour ma gouverne et j'espère qu'ils vous seront utiles également.

**Le président:** Au nom du comité, je voudrais remercier M. Reuber et M. Sabourin d'être venus comparaître. Nous avons passé deux heures extrêmement intéressantes. Au départ, j'avais dit à M. Reuber qu'il nous suffirait d'une heure et demie, mais les questions étaient bonnes et la discussion très intéressante. En fait, nous siégeons depuis plus de deux heures et le comité vous en remercie. Vous allez certainement suivre le reste de nos



**[Text]**

follow the rest of our deliberations in this area, as we will have other witnesses appearing before us. Thank you both very much for coming.

Honourable senators, I think we can deal fairly quickly with Bills C-13 and C-15. We have just one set of witnesses on each bill, both from the government.

The first bill I would like to deal with is Bill C-15, which was given second reading yesterday. I was about to say its primary purpose is to make the Income Tax Act understandable. We all know that that is an absolutely impossible situation, so I guess it could best be described as having the primary purpose of making the Income Tax Act more understandable than it has ever been, recognizing that it is still not understandable.

With that semi-biased preamble, I would ask the witnesses from the Department of Justice to introduce themselves and perhaps, if they wish, to make a comment or two, and then we will see if there are any questions.

Our witnesses are Vincent Kooiman, who is with the Department of Justice, and also Evans Girard. Gentlemen, do you have any opening comment?

**Mr. Vincent Kooiman, Counsel, Privy Justice Office (Justice):** The sole purpose of Bill C-15 is to adapt a number of income tax amendment acts, or their drafting, that were passed between 1991 and 1993 and that were drafted in terms of the pre-revision Income Tax Act. Hopefully, there has been no change whatever to the substance of those amendments. The only change is that they can now be read together with the revised Income Tax Act instead of with the old Income Tax Act, as was the case in the past.

**Senator Stewart:** I notice you used the word "hopefully".

**Mr. Kooiman:** I said that only to indicate the limits of human endeavour, but not to mean that it might be possible. In fact, in law, even if there were a minor error made somewhere so that there might be a difference in the shade of meaning of a word, the Revised Statutes of Canada Act, 1985, provides that the new text is deemed to be identical to the old, so the old text would still prevail.

**The Chairman:** This committee has a tendency sometimes to ask questions which go beyond the scope of the particular item with which we are dealing. I think that is one of the risks witnesses encounter when they appear before the committee. With that as my defence, I should like to ask you one or two questions on the same subject.

The Province of Quebec, in particular, has passed legislation which requires that a number of pieces of legislation be put in ordinary English which the average person can understand. As you know, they have changed, for example, a lot of information that appears about insurance policies and a variety of other things.

**[Traduction]**

délibérations sur ce sujet au fur et à mesure que nous entendrons d'autres témoins. Merci à tous deux d'être venus.

Honorables sénateurs, je crois que nous pouvons étudier assez rapidement les projets de loi C-13 et C-15. Nous n'avons qu'un groupe de témoins pour chaque projet de loi, et ils représentent tous deux le gouvernement.

Je vais commencer par le projet de loi C-15 qui a été adopté en deuxième lecture hier. J'allais dire que son principal objectif était de rendre compréhensible la Loi de l'impôt sur le revenu. Nous savons que c'est complètement impossible, et je pense donc que le mieux qu'on puisse dire, c'est qu'elle a pour principal objectif de rendre la Loi de l'impôt sur le revenu plus compréhensible qu'elle ne l'a jamais été, en sachant bien qu'elle demeure de toute façon incompréhensible.

Après ce préambule légèrement tendancieux, je vais demander aux témoins du ministère de la Justice de se présenter et peut-être, s'ils le désirent, de faire quelques commentaires avant de passer aux questions, le cas échéant.

Nos témoins sont Vincent Kooiman, qui est au ministère de la Justice, et Evans Girard. Messieurs, avez-vous des commentaires d'introduction?

**M. Vincent Kooiman, conseiller juridique, Bureau du Conseil privé (Justice):** Le seul objectif du projet de loi C-15 est d'adapter un certain nombre de dispositions législatives relatives à l'impôt sur le revenu, ou leur libellé, adoptées entre 1991 et 1993 et rédigées selon la Loi de l'impôt sur le revenu d'avant la révision. En principe, il n'y a eu absolument aucun changement quant au fond de ces dispositions législatives. La seule différence est qu'elles correspondent maintenant au texte révisé de la Loi de l'impôt sur le revenu et non plus à celui de l'ancienne Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Stewart:** Je remarque que vous avez dit «en principe».

**M. Kooiman:** Oui, mais en pensant aux limites de l'entreprise humaine et sans vouloir dire que ce pourrait être possible. En fait, en droit, si l'on commettait quelque part une erreur mineure qui pourrait entraîner une différence de nuance dans la signification d'un mot, la Loi sur les statuts révisés du Canada de 1985 prévoit que le nouveau texte est considéré comme identique à l'ancien, de sorte que l'ancien texte prévaudrait toujours.

**Le président:** Le comité a parfois tendance à poser des questions qui vont au-delà du sujet précis de son étude. C'est un risque que courent les témoins qui viennent comparaître devant le comité. Maintenant que je vous ai présenté ma défense, je voudrais vous poser une ou deux questions sur le même sujet.

La province de Québec, en particulier, a adopté une loi voulant que plusieurs dispositions législatives soient rédigées en langage courant de façon à être comprises par le citoyen moyen. Comme vous le savez, on a considérablement changé, par exemple, les renseignements concernant les polices d'assurance et différentes choses.

## [Texte]

When I look at the small portion of the bill that you have brought before us, and knowing the nature of the Income Tax Act, has the federal government done any work on the issue of trying to follow the Quebec model in an attempt to make legislation more understandable?

**Mr. Kooiman:** In fact, within the legislation section of the Department of Justice, and also the Privy Council section which deals with regulations, there have been quite a few discussions over the course of the last few years, as well as seminars and such about the use of plain language. Of course, it must be admitted that the Income Tax Act is perhaps the very worst act to redraft in plain language. To begin with, the subject itself is extremely complex. While a complex subject need not necessarily be described in convoluted terms, it is very difficult to simplify greatly the language that describes a complex subject.

We have tried, as much as possible, however, to mitigate at least the excesses of the old complications. I admit that in relation to income tax, the whole act, to be honest, would have to be redrafted almost completely if we wanted to make it a little bit more readable only as to form. That would be an altogether different job than that which we have done with the revised Income Tax Act in the fifth supplement of the Revised Statutes, and in this Bill C-15.

**The Chairman:** I appreciate that it would take a significantly different order of magnitude of effort to do that. Has any consideration been given to doing that?

**Mr. Kooiman:** My colleague from Finance would probably know that.

**Monsieur Evans Girard, conseiller législatif au ministère de la justice:** À ce jour, il n'y a pas eu de considérations de donnée à cela, étant donné l'ampleur au projet que cela apporterait. Dans le cadre de la révision de ce projet de loi-là, la Commission de révision des Lois a procédé à des changements de terminologie au niveau de la structure des phrases et des mécaniques des différents concepts. Étant donné le temps qui était accordé au projet de révision de la Loi de l'impôt, il n'y a pas eu de travail fait à ce niveau-là. Dans la Loi de l'impôt telle que révisée et ce projet de loi là, les principaux changements qui aident les lecteurs, et qui sont en l'occurrence, le langage simplifié, le «plain language», ce sont notamment l'élimination du langage dit «sexiste», par exemple lorsqu'on a «the taxpayer who files the tax return may if he», le «he» a été remplacé par «the taxpayer». Il y a beaucoup de travail qui a été fait au niveau de la façon française pour améliorer le texte de la version française.

**The Chairman:** While those improvements may make the text politically correct, they do not make it easier to read, is that correct?

**Monsieur Girard:** Non, comme vous l'avez mentionné, il n'y a pas eu de travail qui a été fait à ce niveau-là parce que la Commission de révision des lois, lorsqu'elle a fait la révision en 1985 de toutes les lois du Canada, sauf la Loi de l'impôt, en fait elle a procédé de deux façons. Pour certaines lois on a fait

## [Translation]

Après avoir jeté un coup d'oeil à la petite partie du projet de loi que vous nous avez apportée et connaissant la nature de la Loi de l'impôt sur le revenu, je me demande si le gouvernement fédéral a tenté de suivre le modèle québécois et de rendre la loi plus compréhensible?

**M. Kooiman:** En fait, il y a eu, à la Section de la législation du ministère de la Justice et aussi à la Section du Conseil privé qui s'occupe des règlements, de nombreuses discussions à ce sujet au cours des dernières années de même que des rencontres et des colloques sur l'utilisation d'un langage simple. Naturellement, il faut reconnaître que la Loi de l'impôt sur le revenu est peut-être la pire en ce sens et la plus difficile à remettre en langage simple. D'abord, le sujet lui-même est extrêmement complexe. Certes, ce n'est pas parce que le sujet est compliqué qu'il faut nécessairement le décrire en termes alambiqués mais il est très difficile de parler simplement d'un sujet complexe.

Nous avons toutefois essayé dans toute la mesure du possible d'atténuer au moins les excès de l'ancienne version. J'avoue qu'en ce qui concerne la Loi de l'impôt sur le revenu, c'est en fait tout le texte qu'il faudrait reprendre presque complètement si l'on voulait le rendre plus lisible. C'est un travail très différent de ce que nous avons fait avec la Loi révisée de l'impôt sur le revenu dans le cinquième supplément des Statuts révisés et dans ce projet de loi C-15.

**Le président:** Effectivement, ce serait un travail beaucoup plus considérable. A-t-on envisagé de l'entreprendre?

**M. Kooiman:** Mon collègue des Finances pourrait sans doute vous répondre.

**Mr. Evans Girard, Legislative Counsel, Department of Justice:** Thus far, that possibility has not been considered, since it would considerably widen the scope of the project. In reviewing the legislation, the Statute Revision Commission focussed on wording changes related mainly to sentence structure and the process attached to various concepts. Given the limited time frame for revising the Income Tax Act, little was done in that specific area. In the Income Tax Act as revised, and in this legislation, the main changes that are helpful to readers, and which are called "plain language" changes, involve removing any sexist terms or phrases; for instance, where it says: "the taxpayer who files the tax return may if he...", the word "he" has been replaced by "the taxpayer". A lot of effort has been put into improving the French version in terms of wording and phraseology.

**Le président:** Ainsi, avec ces améliorations, le texte est politiquement correct mais il n'est pas plus facile à lire, est-ce exact?

**Mr. Girard:** No, as you said, very little was done in that area because when the Statute Revision Commission revised all Canadian statutes, except the Income Tax Act back in 1985, it did one of two things: either a thorough revision, in the case of some statutes, which was very helpful in terms of making the text more



[Text]

vraiment une révision en profondeur, qui a aidé beaucoup au niveau de la compréhension du texte. Pour d'autres lois, étant donné le manque de temps, la commission a simplement fait ce qu'on appelle une consolidation, une sorte de correction de terminologie. Alors, ce qui est arrivé avec la Loi de l'impôt, le travail de la commission s'apparente plus à une simple consolidation. Il n'y a pas eu vraiment d'effort dû au manque de personnel et de temps pour vraiment améliorer le texte et le rendre plus compréhensible et hermétique.

**The Chairman:** Thank you. Senators, are there any other questions?

**Le sénateur Thériault:** Cela fait combien de temps qu'on travaille sur la même loi de base? Depuis combien d'années?

**M. Girard:** La Loi de l'impôt a été changée en profondeur en 1971-72.

**Le sénateur Thériault:** 1971-72?

**M. Girard:** Oui, avant cela la Loi de l'impôt, disons que c'était tel que révisé en 1952, avec tous les amendements subséquents, et puis en 1971, il y a eu des changements majeurs qui ont été apportés à la loi.

**Le sénateur Thériault:** Et depuis 1971-72, on ajoute et on ajoute?

**M. Girard:** C'est cela, oui. Ce sont toujours des lois modifiant cette loi.

**Le sénateur Thériault:** Très bien. Merci.

**The Chairman:** Honourable senators, if there are no other questions, I should like to thank the witnesses, and ask the committee if I may report the bill, without amendment, to the Senate this afternoon?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I now ask the witnesses who are here with respect to Bill C-13 to come to the table and introduce themselves, so that we know who they are.

**Mr. Sammy Watson, Director, Personal Income Tax and Sales Tax Divisions, Department of Finance:** My name is Sammy Watson, Director of the Sales Tax Division, Department of Finance.

**Ms Marlene Starrs, Chief, Legislation Section, Sales Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance:** My name is Marlene Starrs. I am the Chief of the Legislation Section in the Sales Tax Division of the Department of Finance.

**Mr. Brian Wurts, Chief, General Operations - GST, Sales Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance:** My name is Brian Wurts. I am the Chief of the GST General Operations Section.

**Monsieur Evans Girard, conseiller législatif au ministère de la justice:** Je m'appelle Evans Girard, et j'agis aussi à titre de conseiller législatif pour cette Loi-là.

**The Chairman:** Before you go any farther, just as a matter of curiosity, two of you introduced yourselves as working for the Sales Tax Division and one of you commented specifically on

[Traduction]

easily understood or, because the commission was working with a tight time frame, what is called a simple consolidation — meaning minor changes in terminology — in the case of other statutes. As far as the Income Tax Act is concerned, then, the commission's work in this area was really more of a consolidation. Because of a shortage of both staff and time, very little effort was made to actually improve the wording of the text to make it easier to understand and more accessible.

**Le président:** Merci. Sénateurs avez-vous d'autres questions?

**Senator Thériault:** How long have they been working on the same basic legislation? For how many years?

**Mr. Girard:** The Income Tax Act was completely overhauled in 1971-72.

**Senator Thériault:** 1971-72?

**Mr. Girard:** Yes, before that, the Income Tax Act. Let's just say that subsequent to the 1952 revision, a whole series of amendments were brought forward, and then in 1971, a number of major changes were made to the legislation.

**Senator Thériault:** And since 1971-72, there have been constant additions?

**Mr. Girard:** Yes, exactly. A number of bills amending the legislation were passed throughout that period.

**Senator Thériault:** Fine. Thank you.

**Le président:** Honorables sénateurs, s'il n'y a pas d'autres questions, je voudrais remercier les témoins et demander au comité si je peux faire rapport du projet de loi, sans amendement, au Sénat cet après-midi?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Je vais maintenant demander aux témoins qui sont ici pour parler du projet de loi C-13 de s'approcher de la table et de se présenter, afin que nous sachions qui ils sont.

**M. Sammy Watson, directeur, Divisions de l'impôt des particuliers et de la taxe de vente, ministère des Finances:** Je m'appelle Sammy Watson et je suis directeur de la Division de la taxe de vente au ministère des Finances.

**M<sup>me</sup> Marlene Starrs, chef, Politique législative, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Mon nom est Marlene Starrs. Je suis chef de la Section de la politique législative à la Division de la taxe de vente du ministère des Finances.

**M. Brian Wurts, chef, Opérations générales - TPS, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Mon nom est Brian Wurts, je suis chef de la Section des opérations générales de la TPS.

**Mr. Evans Girard, Legislative Counsel, Department of Justice:** My name is Evans Girard, and I also act as legislative counsel on that legislation.

**Le président:** Avant que vous n'alliez plus loin, je voudrais vous poser une question par curiosité. Deux d'entre vous ont dit qu'ils travaillaient pour la Division de la taxe de vente et l'un de



**[Texte]**

the GST. Is that because saying you work for the Sales Tax Division sounds better than saying you work for the GST Division? Or is there something else that lies behind the name?

**Mr. Watson:** It is more acceptable at parties and social events. My responsibilities include excise as well, but the name is generalized.

**The Chairman:** Mr. Watson, do you or any of your colleagues want to make an opening statement?

**Mr. Watson:** Mr. Chairman, I am pleased to have this opportunity to speak about Bill C-13, a bill that would implement some improvements to the operation of the GST. Even though the GST will soon be replaced, legislative changes are needed to make it easier for businesses and other organizations to comply with the GST in the meantime. The bill contains measures that have been designed to accomplish this. The overwhelming majority of them are relieving in nature. I would like to take a few moments to outline them.

I will begin with the changes that are being proposed for the business community, particularly the small business community. This bill contains provisions related to a simplified method for registrants to claim input tax credits; that is, to recover the GST they pay on their business expenses. This simplified method will be available to businesses with annual taxable sales of \$500,000 or less, which accounts for about 90 per cent of all registrants.

Businesses will be able to calculate their income tax credits without having to identify the amount of tax payable on each and every purchase they make. Therefore they can just use their total purchases rather than backing out provincial sales tax, for example, or tips.

The bill also provides for a temporary cessation of filing for seasonal and part-time businesses that have virtually no sales during a filing period. Therefore if they apply as a seasonal business, they will not have to file during those times when they have no sales.

Taken together, these small business measures will make the current sales tax system easier to comply with for many registrants across Canada.

**Senator Thériault:** Mr. Chairman, I want to ask two questions at least. Is any part of this legislation retroactive? Does it go back to the day the GST was implemented?

**Mr. Watson:** One of the amendments is retroactive. It is an important clarifying amendment to ensure that the appropriate amount of input tax credits claimed by financial institutions and other businesses that supply a mix of taxable and exempt activities is done correctly. It clarifies measures that were already in the original bill with respect to the apportionment of indirect expenses between taxable and exempt activities.

**[Translation]**

vous a parlé plus précisément de la TPS. Est-ce parce que cela fait mieux de dire qu'on travaille pour la Division de la taxe de vente que de dire qu'on travaille pour la Division de la TPS? Ou le titre cache-t-il autre chose?

**M. Watson:** Cela passe mieux dans une réception. Je m'occupe aussi de l'accise, mais le nom est général.

**Le président:** Monsieur Watson, vos collègues et vous-mêmes souhaitez-vous faire un exposé d'introduction?

**M. Watson:** Monsieur le président, je suis heureux d'avoir cette occasion de vous parler du projet de loi C-13, qui apporterait certaines améliorations au fonctionnement de la TPS. Bien que la TPS soit appelée à être remplacée bientôt par autre chose, il faut modifier la loi pour permettre aux entreprises et aux autres organisations de s'acquitter plus facilement de cette taxe entre temps. Le projet de loi comporte des dispositions à cette fin. La grande majorité de ces dispositions sont des allègements. J'aimerais prendre quelques instants pour vous en donner un aperçu.

Je commencerai par les modifications proposées pour le monde des affaires, en particulier les petites entreprises. Le projet de loi comporte des dispositions concernant une méthode simplifiée de réclamation des crédits de taxe pour intrants; autrement dit, pour permettre aux inscrits de récupérer la TPS qu'ils paient sur leurs dépenses d'entreprise. Cette méthode simplifiée pourrait être utilisée par les entreprises ayant des ventes annuelles impossibles de 500 000 \$ ou moins, ce qui représente environ 90 p. 100 des inscrits.

Les entreprises pourront calculer leurs crédits d'impôt sur le revenu sans devoir déterminer le montant de taxe payable sur chacun de leurs achats. Elles pourront donc se servir simplement du total de leurs achats au lieu de préciser les taxes de vente provinciales par exemple ou les pourboires.

Ce projet de loi permet aussi aux entreprises saisonnières et à temps partiel dont les ventes sont négligeables au cours d'une période de déclaration de cesser temporairement de produire une déclaration. Par conséquent, les entreprises à caractère saisonnier n'auront plus à produire une déclaration pour les périodes au cours desquelles elles n'ont pas de ventes.

Dans l'ensemble, ces mesures concernant les petites entreprises permettront à de nombreux inscrits de se conformer plus facilement aux exigences du régime actuel de taxe de vente.

**Le sénateur Thériault:** Monsieur le président, je voudrais poser deux questions au moins. Cette loi est-elle en partie rétroactive? Remonte-t-elle à la date d'entrée en vigueur de la TPS?

**M. Watson:** L'un des amendements est rétroactif. C'est un important amendement qui clarifie la situation pour faire en sorte que les institutions financières et les autres entreprises produisant à la fois des fournitures taxables et des fournitures exonérées réclament le montant correct de crédits de taxe sur les intrants. L'amendement précise des dispositions qui figuraient déjà dans le projet de loi initial au sujet de la répartition des frais indirects entre fournitures taxables et fournitures exonérées.

[Text]

**Senator Thériault:** Would it affect the total take of the GST over the last two years?

**Senator Watt:** I think it works the other way. If we did not make the amendment, it would reduce the amount of money collected through the GST. It is a protective amendment.

**Senator Thériault:** Is that the only one that is retroactive?

**Mr. Watson:** Yes.

**Ms Starrs:** Mr. Watson was referring to an amendment that was made retroactively which had the effect of protecting revenues. There are a number of amendments that are of a relieving nature and that were also implemented as of the introduction of the GST. In most cases, they are to implement measures that really responded to a need at the time.

**Senator Thériault:** And you are making it legal?

**Ms Starrs:** Basically, yes.

**Senator Thériault:** How many clients do you have? How many people pay GST?

**Mr. Wurts:** There are approximately 1.9 million registrants under the GST.

**Senator Thériault:** How many more do you think should be registered?

**Mr. Wurts:** The main area in which businesses do not have to be registered is if their sales are under \$30,000 annually.

**Senator Thériault:** That is not my question. Do you know how many should be registered that are not registered?

**Mr. Wurts:** Are you referring to the underground economy?

**Senator Thériault:** I am referring to people doing business who are not returning the GST.

**Mr. Wurts:** When we originally estimated the numbers that we felt would register for the tax, we looked, of course, at a number of sources of information that were based on Revenue Canada income tax documentation and Statistics Canada documentation. We predicted there would be somewhere in excess of 1.5 million registrants. We now have more than we anticipated.

**Senator Thériault:** Roughly how many are delinquent? How much money are you owed?

**Mr. Wurts:** That is more a question that Revenue Canada would be able to answer. I do not have that information myself.

**Senator Thériault:** All you do is pass legislation and send notices out, is that right?

**Senator Watt:** Revenue Canada's job is to administer the act. We are here in terms of the policy.

**Senator Thériault:** I thought it was talked about so much that everyone in the department would have the answer to my question.

[Traduction]

**Le sénateur Thériault:** Cet amendement réduirait-il les recettes de la TPS pour les deux dernières années?

**Le sénateur Watt:** Je crois que c'est le contraire. Si nous n'adoptons pas cet amendement, la TPS rapporterait moins. C'est un amendement protecteur.

**Le sénateur Thériault:** Est-ce le seul qui soit rétroactif?

**M. Watson:** Oui.

**Mme Starrs:** M. Watson parlait d'un amendement rétroactif ayant pour effet de protéger les recettes. Divers amendements ont une vocation d'allègement et ont aussi été appliqués au moment de la mise en place de la TPS. La plupart du temps, ce sont des mesures qui correspondaient vraiment à un besoin à l'époque.

**Le sénateur Thériault:** Vous leur donnez un caractère légal?

**Mme Starrs:** En gros, oui.

**Le sénateur Thériault:** Combien de clients avez-vous? Combien de personnes paient la TPS?

**M. Wurts:** Il y a environ 1,9 million d'inscrits.

**Le sénateur Thériault:** À votre avis, combien devait-il y en avoir en plus?

**M. Wurts:** Ce sont essentiellement les entreprises qui ont des ventes de moins de 30 000 \$ par an qui n'ont pas besoin de s'inscrire.

**Le sénateur Thériault:** Ce n'est pas ma question. Savez-vous combien de personnes ne sont pas inscrites alors qu'elles devraient l'être?

**M. Wurts:** Vous voulez parler de l'économie clandestine?

**Le sénateur Thériault:** Je parle de gens qui font des affaires et qui ne paient pas la TPS.

**M. Wurts:** Quand nous avons calculé initialement le nombre d'entreprises qui devraient s'inscrire, nous avons évidemment consulté diverses sources d'information reposant sur la documentation fiscale de Revenu Canada et la documentation de Statistique Canada. Nous avions alors prédit que nous aurions plus de 1,5 million d'inscrit. Nous en avons maintenant plus que prévu.

**Le sénateur Thériault:** En gros, combien y a-t-il de fraudeurs? Combien vous doit-on?

**M. Wurts:** Revenu Canada serait mieux placé que nous pour répondre à cette question. Je ne dispose pas personnellement de cette information.

**Le sénateur Thériault:** Vous vous contentez d'adopter des lois et d'envoyer des avis, n'est-ce pas?

**Le sénateur Watt:** Le travail de Revenu Canada consiste à administrer la loi. Nous sommes ici pour parler de la politique.

**Le sénateur Thériault:** Je pensais qu'on en parlait tellement que n'importe qui au ministère pourrait me répondre.



## [Texte]

**The Chairman:** In talking about nomenclature we ought to clarify something. Mr. Watson used the term "protective amendment". I think senators ought to understand that "protective" in the terminology of the Department of Finance means protecting revenues, i.e., raising more taxes from Canadians. It does not mean protecting Canadians. I thought we ought to understand that.

**Mr. Watson:** In this particular case it is financial institutions.

**The Chairman:** Frequently one thinks of protecting citizens from government, and not the converse. I thought I ought to explain how you have used the word.

**Mr. Watson:** I take your point.

**Senator Stewart:** I will follow up on that. How is this amendment protective, given the definition that you have just now given for the word "protective"?

**Mr. Watson:** Let me go through this particular amendment that affects financial institutions.

It is a fundamental principle of the GST that providers of exempt services, services in which the business pays input tax credits, pays tax on their purchases but do not charge tax on their sales — and financial institutions are categorized as providers of exempt services — are not entitled to recover the tax they pay on their inputs. They do not charge the GST. Whereas a supplier has a mixture of both taxable and exempt sales. Some inputs will relate to both types of activity. For example, overhead charges such as rent or electricity will apply to both their taxable activities and their exempt activities. In such cases the tax paid on the indirect inputs has to be apportioned between the supplier's exempt and taxable activities. That is in order to determine the proper amount of tax credit available to the supplier.

A number of financial institutions took advantage of what they perceived to be an ambiguity in the legislation and filed claims for input tax credits that were excessive. The purpose of this amendment is to reinforce the requirement that indirect inputs must be apportioned between taxable and exempt activities.

**Senator Stewart:** I know that you do all this with models, but taking all the proposed amendments in this bill into account — and not just on the provision to which you have referred — will this bill cost the Consolidated Revenue Fund money or will it make money for the Consolidated Revenue Fund? In the applicable case, how much in a year?

**Mr. Watson:** The costs here are very small. They are not measurable. They are the effect of this bill. Most of them are relieving in nature. They are designed to streamline the operation.

**Senator Stewart:** Relieving for revenue? You talk in terms of protecting revenue.

**Mr. Watson:** Let me give you an example of what I mean by that: The bill contains provisions that respond to the concerns of health, charitable and non-profit sectors. For example, the

## [Translation]

**Le président:** À propos de nomenclature, il faudrait préciser quelque chose. M. Watson a employé l'expression «amendement protecteur». Il faudrait que les sénateurs comprennent bien que «protecteur», dans la terminologie du ministère des Finances, cela veut dire qu'on protège les recettes, c'est-à-dire qu'on fait payer plus de taxes aux Canadiens. Ça ne veut pas dire qu'on protège les Canadiens. Nous devons le savoir.

**M. Watson:** Dans ce cas particulier, il s'agit des institutions financières.

**Le président:** On a souvent l'idée de protéger les citoyens contre le gouvernement, et non l'inverse. Il m'a semblé utile de préciser l'acception que vous donniez à ce mot.

**M. Watson:** Je comprends.

**Le sénateur Stewart:** Pour poursuivre sur ce point, en quoi cet amendement est-il protecteur compte tenu de la définition du mot «protecteur» que vous venez de nous donner?

**M. Watson:** Je vais vous expliquer cet amendement sur les institutions financières.

L'un des principes fondamentaux de la TPS est que les fournisseurs de services exonérés, de services pour lesquels l'entreprise paie des crédits de taxe pour intrants, paient une taxe sur leurs achats mais ne font pas payer de taxe sur leurs ventes — et les institutions financières sont classées comme fournisseurs de services exonérés — n'ont pas le droit de récupérer la taxe qu'ils paient sur leurs intrants. Ils ne facturent pas la TPS. Toutefois, un fournisseur peut avoir un mélange de ventes taxables et exonérées. Certains intrants concerneront les deux activités. Par exemple, les frais généraux tels que le loyer ou l'électricité s'appliquent à la fois aux activités taxables et aux activités exonérées. Dans ce cas, la taxe payée sur les intrants indirects doit être répartie entre les activités taxables et les activités exonérées du fournisseur. Cela permet de déterminer le montant correct de crédits de taxe dont pourra bénéficier le fournisseur.

Diverses institutions financières ont profité de ce qui leur semblait être une ambiguïté dans la loi et ont présenté des demandes excessives de crédits de taxe sur intrants. Cet amendement a pour but de renforcer l'obligation de répartir les intrants indirects entre activités taxables et activités exonérées.

**Le sénateur Stewart:** Je sais que vous faites tout cela avec des modèles, mais compte tenu de toutes les propositions d'amendement de ce projet de loi — et pas seulement de la disposition dont vous venez de parler — ce projet de loi va-t-il coûter de l'argent au Trésor ou va-t-il lui en rapporter? Et selon le cas, combien par an?

**M. Watson:** Les coûts sont minimes. Ils ne sont pas mesurables. Ce sont les coûts d'application du projet de loi. La plupart de ces amendements ont un caractère d'allègement. Ils servent à rationaliser le processus.

**Le sénateur Stewart:** Un allègement des recettes? Vous parlez de protéger les recettes.

**M. Watson:** Permettez-moi de vous donner un exemple de ce que j'entends par là: le projet de loi comporte des dispositions répondant aux préoccupations des secteurs de la santé, des



[Text]

legislation will guarantee to charitable institutions tax-free status for adapting vehicles to the needs of individuals who use wheelchairs. That will not cost the Consolidated Revenue Fund a lot of money but it is beneficial to the taxpayer.

**Senator Stewart:** That is an editorial comment; I am just asking about the costs.

**Mr. Watson:** The costs are negligible, because all the areas are small. For example, homemaker services is an expansion that was made in the act. Again, that is small.

**Senator Stewart:** You are saying that, although financially this is not important, in terms of some Canadian taxpayers these amendments are of great importance?

**Mr. Watson:** Yes.

**Senator Stewart:** Why did it take you so long to get the bill to the Senate? I noticed that you talk about a ways and means motion back in 1992 or 1993.

**Senator Thériault:** It was March 1992.

**Ms Starrs:** This bill contains a number of measures that were announced over the course of the past year.

**Senator Stewart:** It does not go beyond the last year?

**Ms Starrs:** There are some measures that were taken in 1991 as well, that is right. Those measures were announced to respond quickly to what was perceived at the time to be an urgent need.

**Senator Stewart:** And they did respond quickly?

**Ms Starrs:** Yes.

**Senator Stewart:** So that the provisions are in effect?

**Ms Starrs:** Yes, in accordance with Revenue Canada's practice of administering on a provisional basis.

**Senator Stewart:** What is the legal basis for that practice?

**Ms Starrs:** It has basically been Revenue Canada's practice for a number of years that when ways and means motions are tabled in Parliament—

**Senator Stewart:** What is the legal basis for that practice?

**Mr. Girard:** The effect of tabling a ways and means motion is to give certainty to the citizens as to engagement of the government to go ahead with the announced measures.

**Senator Stewart:** But it is not the government that enacts statutes; it is Parliament.

**Mr. Girard:** I should have said Parliament.

**Senator Stewart:** In other words, you are going ahead on an assumption which is quite unfounded. Do you realize that this problem went to the courts in Great Britain in 1912, and that the government was found utterly in the wrong? In that case a tax was applied, and the High Court said that the Queen's government was wrong. It will not happen in this case, because these measures are helpful to the taxpayer, but if it were the

[Traduction]

organismes de bienfaisance et des entreprises sans but lucratif. La loi garantira par exemple aux organismes de bienfaisance un statut d'exonération pour adapter des véhicules à l'usage de personnes qui se déplacent en fauteuil roulant. Cela ne coûtera pas grand-chose au Trésor mais ce sera un plus pour le contribuable.

**Le sénateur Stewart:** Vous brodez; je vous parle simplement du coût.

**M. Watson:** Le coût est négligeable, car il s'agit de secteurs très restreints. Par exemple, on a élargi la loi aux services ménagers. Là encore, c'est quelque chose de mineur.

**Le sénateur Stewart:** Vous voulez dire que ces amendements, bien qu'ils soient minimes sur le plan financier, ont une grande importance pour certains contribuables canadiens?

**M. Watson:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Pourquoi avez-vous mis si longtemps à soumettre ce projet de loi au Sénat? J'ai remarqué que vous parliez d'une motion de voies et moyens remontant à 1992 ou 1993.

**Le sénateur Thériault:** C'était mars 1992.

**M<sup>me</sup> Starrs:** Ce projet de loi comporte diverses mesures annoncées au cours de l'année passée.

**Le sénateur Stewart:** Il ne remonte pas au-delà?

**M<sup>me</sup> Starrs:** Effectivement, certaines mesures ont aussi été prises en 1991. Elles ont été prises pour répondre rapidement à un besoin qui était alors jugé urgent.

**Le sénateur Stewart:** Et on a réagi rapidement?

**M<sup>me</sup> Starrs:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Donc, ces dispositions sont en vigueur?

**M<sup>me</sup> Starrs:** Oui, conformément à la coutume de Revenu Canada d'administrer certaines choses à titre provisoire.

**Le sénateur Stewart:** Quel est le fondement juridique de cette coutume?

**M<sup>me</sup> Starrs:** Revenu Canada a coutume depuis des années de déposer au Parlement des motions de voies et moyens...

**Le sénateur Stewart:** Quel est le fondement juridique de cette coutume?

**M. Girard:** Le dépôt d'une motion de voies et moyens a pour effet de garantir aux citoyens l'engagement du gouvernement à exécuter les mesures annoncées.

**Le sénateur Stewart:** Mais ce n'est pas le gouvernement qui met les lois en application, c'est le Parlement.

**M. Girard:** J'aurais dû dire le Parlement.

**Le sénateur Stewart:** Autrement dit, vous allez de l'avant en vous appuyant sur des principes qui n'ont aucun fondement. Vous rendez-vous compte que cette question a été portée devant les tribunaux de Grande-Bretagne en 1912 et que ceux-ci ont déclaré que le gouvernement était complètement dans son tort? En l'occurrence, l'État imposait une taxe et la Haute cour a déclaré que le gouvernement de la Reine avait tort. Ce ne serait pas le cas

*[Texte]*

reverse, you could be hauled into court and have the book thrown at you, and ministers would be red in the face.

**Mr. Girard:** I guess Revenue Canada, in administering the act, has made that decision.

**Ms Starrs:** Legally, Revenue Canada does not take a proactive position in administering provisions that are administered on a provisional basis. In other words, in the information bulletins that they provide to taxpayers in which they announce a change, it is always with the caveat that these are proposed measures that have yet to be enacted. They would not, for example, take enforcement action or collection action if it were a measure that increased the amount of tax payable by a person. They would never take that kind of action until a measure had been enacted into law.

It is more or less, on a voluntary basis, compliance with the proposals until such time as they are enacted. If the proposals are never enacted, for example if it was a relieving measure and the tax rate was reduced, or something like that, those taxpayers would remain liable for the tax at the higher rate.

**Senator Stewart:** These questions really should not properly be put to these witnesses. However, this is a very unsatisfactory situation. A real effort should be made by Parliament to rectify this situation. It is not a departmental problem; it is a parliamentary problem to eliminate what is a shocking situation. We have tax moneys taken from taxpayers — voluntarily, you say — or concessions are made to taxpayers for which there is no statutory basis.

**The Chairman:** I accept your point, and should say to the witnesses that this is a parliamentary issue, not yours. We were simply seeking some clarification. The point to be made is that a number of people on both sides of the house — and this is not a partisan question — found it strange that in the past two weeks we have been passing bills that related to a December 2, 1992, ministerial statement. There is something bizarre about asking a Parliament that now consists of 205 people who were not in the House of Commons — and a significant number of senators who were not in the Senate — on December 2, 1992, to approve these measures because people have already paid them, and we have to approve them retroactively to justify them.

One bill we put through last week included a number of measures which had already expired. They were measures that expired either at the end of the calendar year 1993 or at the end of the fiscal year at March 31, 1994. This is by no means a direct question to the witnesses, but since a couple of you are from the Department of Justice, you might want to alert the department that this issue will not go away.

*[Translation]*

cette fois-ci, puisque ces mesures sont dans l'intérêt du contribuable, mais si c'était le contraire, vous pourriez vous faire traîner devant les tribunaux et rappeler à l'ordre, et les ministres seraient couverts de honte.

**M. Girard:** J'imagine que Revenu Canada a pris cette décision pour administrer la loi.

**Mme Starrs:** Du point de vue juridique, Revenu Canada ne prend pas de position proactive en ce qui concerne les dispositions qu'il administre à titre provisoire. Autrement dit, dans les bulletins d'information que le ministère envoie aux contribuables pour leur annoncer un changement, il les prévient toujours que ce sont des mesures proposées sur lesquelles on n'a pas encore légiféré. Si c'était par exemple une mesure visant à augmenter le montant des taxes à verser par une personne, jamais on ne la mettrait à exécution ou on ne percevrait l'argent avant que la mesure n'ait été consacrée par la loi.

Il s'agit plus ou moins d'un respect à titre volontaire des propositions jusqu'au moment où elles ont force de loi. Si ces dispositions ne sont jamais consacrées par une loi, par exemple dans le cas d'une mesure d'allègement réduisant le taux d'imposition ou quelque chose comme cela, les contribuables demeureront redevables de la taxe au taux supérieur.

**Le sénateur Stewart:** On ne devrait pas vraiment poser ces questions à ces témoins. Toutefois, c'est une situation qui laisse profondément à désirer. Le Parlement devrait vraiment essayer de la rectifier. Ce n'est pas un problème ministériel; c'est au Parlement qu'il incombe de rectifier une situation choquante. On fait verser de l'argent par des contribuables — volontairement, dites-vous — ou on octroie à des contribuables des concessions sans justification légale.

**Le président:** Je comprends votre point de vue, et je dois dire aux témoins que c'est un problème qui relève du Parlement, pas de vous. Nous voulions simplement avoir des éclaircissements. Ce qu'il faut bien expliquer, c'est que diverses personnes des deux côtés de la Chambre — car il ne s'agit pas d'une question de nature partisane — ont trouvé curieux qu'au cours des deux dernières semaines nous adoptions des projets de loi concernant une déclaration ministérielle qui remonte au 2 décembre 1992. Il y a quelque chose de curieux à demander à un Parlement actuellement composé de 205 personnes qui n'étaient pas à la Chambre des communes — et à un grand nombre de sénateurs qui n'étaient pas au Sénat — le 2 décembre 1992, d'approuver ces mesures parce que les gens ont déjà payé cet argent et qu'il faut approuver ces dispositions rétroactivement pour les justifier.

L'un des projets de loi que nous avons ainsi adopté la semaine dernière comportait diverses mesures qui étaient déjà expirées depuis la fin de l'année civile 1993 ou la fin de l'exercice se terminant le 31 mars 1994. Je ne pose nullement la question aux témoins, mais puisqu'il y en a un ou deux parmi vous qui viennent du ministère de la Justice, vous pourriez peut-être signaler aux autorités du ministère que ce problème ne passera pas sous silence.



*[Text]*

The process needs to be clarified. Otherwise, you wind up in a bizarre situation where, in order to retroactively justify what has happened, a new Parliament is forced to ratify actions of a Parliament that has been badly beaten. That is an anomaly and a situation which applies specifically in the area related to taxation. When you go back to the Departments of Finance and Justice, you might want to warn the people up the line that this issue will not disappear, because some of us intend to make sure that it does not.

**Senator Angus:** Mr. Watson, I was interested to hear you say — keeping in mind that this is a committee of the Senate — that the GST is soon to be replaced. I found it a preposterous statement, but you may know something that I do not know.

**Mr. Watson:** Let me say that it is the government's desire that the GST be replaced. That is a more accurate statement.

**The Chairman:** In my closing comment to you, I was about to say that when we get around to the replacement of the GST, you should not expect the same easy ride as we have given you this afternoon in connection with the amendments to it.

**Senator Stratton:** Having a background in small business, I cannot help but ask the question: Can you not possibly make things a little simpler? It becomes a case where you are always talking to your accountant to deal with an issue of having to back out of all these different sales taxes, this tax or that tax. In a small business of very minimal size, you virtually have to have an accountant.

You say that you are backing off on the \$5,000. I understand that takes in a significant number of people. However, in relation to the models that you create, could you not come up with a formula that would leave the option to the businessman of either paying an accountant \$2,500 to do this detailed work, or having a bookkeeper do it on a monthly basis, for which he would also have to pay. Is there not a way of having a formula for it so that he has a choice?

**Mr. Watson:** There are a couple of ways that the GST already provides for that. It is an area of the tax that is constantly under review to try to make it easier for small business. I will ask Mr. Wurts to go into the measures that are there, in terms of quick methods and simplifying it.

**Mr. Wurts:** For businesses under \$200,000 in sales, which sounds like a small number but it encompasses 80 per cent of the registrants for the GST—

**Senator Thériault:** Is that 80 per cent?

**Mr. Wurts:** Yes, 80 per cent are under the \$200,000 threshold. The great majority of them are eligible to use what we call a quick method of calculating their tax, whereby they do not calculate their tax in the normal fashion but take their total amount of sales and multiply by a flat percentage. The percentages are either 5 per cent if they are a service business, or 2.5 per cent if they are a goods vendor. To the extent that all businesses keep track of their sales, it makes it easy for these businesses to do that calculation.

*[Traduction]*

Il faut clarifier le processus, sinon on a une situation bizarre: pour justifier rétroactivement ce qui s'est passé, un nouveau Parlement est obligé de ratifier les actes d'un autre Parlement qui a subi une véritable déconfiture. C'est une anomalie et il s'agit d'une situation qui concerne précisément le domaine de la fiscalité. Quand vous retournerez au ministère des Finances et au ministère de la Justice, signalez donc aux autorités qu'elles vont entendre parler de ce problème car certains d'entre nous ont bien l'intention de le mettre sur le tapis.

**Le sénateur Angus:** J'ai trouvé intéressant de vous entendre dire — sachant que nous sommes un comité du Sénat — que la TPS allait bientôt être remplacée. Cela m'a paru absurde, mais vous savez peut-être des choses que j'ignore.

**M. Watson:** Je dirai pour être plus exact que c'est le gouvernement qui souhaite remplacer la TPS.

**Le président:** En conclusion, j'allais dire que quand nous allons aborder la question du remplacement de la TPS, il ne faudra pas vous attendre à vous en tirer aussi facilement que cet après-midi à propos de ces amendements.

**Le sénateur Stratton:** Ayant une expérience de la petite entreprise, je ne peux m'empêcher de vous poser une question: ne serait-il pas possible de simplifier un peu les choses? On passe son temps à discuter avec le comptable pour essayer de se dépêtrer de toutes ces taxes de vente ou autres. Dans une toute petite entreprise, on est pratiquement obligé d'avoir un comptable.

Vous dites que vous reculez sur les 5 000\$. Je comprend que cela englobe un nombre de personnes important. Toutefois, dans les modèles que vous établissez, ne pourriez-vous pas trouver une formule qui donnerait à l'homme d'affaires le choix soit de payer un comptable 2 500 \$ pour faire ce travail détaillé, soit de faire faire ce travail tous les mois par un préposé aux écritures qu'il devrait aussi payer. Ne pourrait-on pas avoir une formule qui lui laisserait le choix?

**M. Watson:** La TPS offre déjà deux moyens de le faire. C'est un domaine dans lequel on essaie constamment de faciliter la tâche des petites entreprises. Je vais demander à M. Wurts de vous parler de ce genre de mesures, de la méthode rapide et des simplifications.

**M. Wurts:** Pour les entreprises qui ont moins de 200 000 \$ de ventes, ce qui semble peu, mais il s'agit de 80 p. 100 des inscrits de la TPS...

**Le sénateur Thériault:** Vous avez dit 80 p. 100?

**M. Hurts:** Oui, 80 p. 100 des entreprises sont en deçà du seuil de 200 000 \$. La grande majorité de ces inscrits peuvent opter pour ce que nous appelons la méthode rapide de calcul de la taxe, c'est-à-dire qu'ils ne calculent pas leur taxe normalement mais qu'ils prennent le montant total de leurs ventes et qu'ils le multiplient par un pourcentage fixe, soit 5 p. 100 s'ils sont une entreprise de services, ou 2,5 p. 100 s'ils vendent des produits. Ces inscrits n'ont pas de difficulté à faire ce calcul dans la mesure où ils gardent une trace de leurs ventes.



[Texte]

The second measure that we have undertaken — and it is referred to and in part implemented in this bill — allows for much more simplified method of calculation of their input tax credits for businesses. This applies to businesses that are under \$500,000 in sales, which encompasses 90 per cent of the registrants. Although they do their calculation of the tax in the normal fashion, generally speaking, in calculating their input credits, which is the most difficult part of the calculation, they are able to use a much more streamlined method which basically runs more off their books of account than keeping track of the individual purchases and recording the GST on each of those items. Many small business organizations have said that this is potentially a huge timesaver for them. Therefore we are optimistic that that will help small businesses in part.

**Senator Stratton:** It is the definition of small businesses that we are talking about.

**Mr. Wurts:** That is true.

**The Chairman:** Any other questions? If not, I wish to thank the witnesses for coming, and I ask the committee's approval to report the bill back to the Senate without amendment.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

I have two other announcements. First, pursuant to our agreement, I will be tabling the committee's work plan in the Senate today and saying a few words about it.

Second, even though the Senate is not sitting next week, we have a committee hearing on Tuesday on Bill C-2. So that you are clear, Bill C-2 merges the Customs and Excise and Taxation portions of the Department of National Revenue into one.

As Senator Simard made clear in the Senate yesterday, there are two or three groups, specifically union organizations, that asked to be heard before the House of Commons committee and they were not given an opportunity to be heard. They will be given an opportunity here. The Senate committee hearing on Tuesday morning will start at 9:00 and will finish at about 12:00. It may finish sooner if the witnesses do not take as long as I anticipate, but we will be meeting next Tuesday.

On behalf of the members of the committee, I thank the witnesses for coming here today.

The committee adjourned.

[Translation]

La deuxième initiative que nous avons prise, et qui est mentionnée et en partie mise en application dans ce projet de loi, offre aux entreprises une méthode très simplifiée de calcul de leurs crédits de taxe pour intrants. Elle s'adresse aux entreprises qui ont moins de 500 000 \$ de ventes, soit 90 p. 100 des inscrits. Bien que le calcul de la taxe se fasse normalement, en général, les inscrits pourront utiliser pour le calcul des crédits pour intrants, qui pose le plus de problèmes, une méthode très simplifiée qui leur permettra essentiellement de se servir de leurs livres de comptes au lieu de devoir garder la trace de chaque achat et d'inscrire la TPS payée à chaque fois. De nombreux petits entrepreneurs estiment que cela pourrait leur faire économiser énormément de temps. Nous espérons donc que cela va alléger les difficultés des petites entreprises.

**Le sénateur Stratton:** C'est de la définition des petites entreprises que nous parlons.

**M. Wurts:** C'est exact.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Sinon, je remercie les témoins d'être venus et je vais demander au comité l'autorisation de faire rapport du projet de loi au Sénat sans amendement.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

J'ai deux autres choses à vous annoncer. Premièrement, conformément à notre entente, je déposerai le plan de travail du comité au Sénat aujourd'hui et je ferai une petite déclaration à ce sujet.

Deuxièmement, bien que le Sénat ne siège pas la semaine prochaine, nous avons une audience de comité mardi sur le projet de loi C-2. Pour éviter toute confusion, je vous précise que le projet de loi C-2 fusionne l'élément Douanes et Accise et l'élément Impôt du ministère du Revenu national.

Comme le sénateur Simard l'a signalé hier au Sénat, deux ou trois groupes, des organisations syndicales, ont demandé à comparaître devant le comité de la Chambre des communes mais leur demande a été rejetée. Nous allons leur donner la possibilité de se faire entendre ici. L'audience du comité sénatorial de mardi matin débutera à 9 heures et nous terminerons vers midi. Nous terminerons peut-être plus tôt si les témoins n'ont pas besoin d'autant de temps que ce que je prévois, mais nous aurons cette réunion mardi prochain.

Au nom des membres du comité, je remercie les témoins.

La séance est levée.



**STATE OF THE  
FINANCIAL SYSTEM  
IN CANADA**

**Workplan of the  
Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce**

**April 1994**

**Chairman  
The Honourable Michael Kirby**

**Deputy Chairman  
The Honourable John Sylvain**



THURSDAY, April 28, 1994

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## SIXTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, February 24, 1994, to examine and report upon the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago, now tables its workplan.

Respectfully submitted,

Michael J.L. KIRBY  
*Chairman*

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, February 24, 1994:

"The Honourable Senator Sylvain moved, seconded by the Honourable Senator Lynch-Staunton:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago; and

That the Committee present its final report no later than December 22, 1994.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted."

Gordon L. Barnhart  
Clerk of the Senate

## MEMBERSHIP

### THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

W. David Angus

Guy Charbonneau

\*Joyce Fairbairn, P.C. (or Gildas Molgat)

James F. Kelleher, P.C.

E. Leo Kolber

\*John Lynch-Staunton (or Eric Arthur Berntson)

Michael Arthur Meighen

Raymond J. Perrault, P.C.

Jean Maurice Simard

John B. Stewart

Terrance R. Stratton

L. Norbert Thériault

*\*Ex Officio Members*

Research Staff

From the Library of Parliament,  
Research Branch

Gerald Goldstein

Nathalie Pothier

Paul Benoit  
Clerk of the Committee



## TABLE OF CONTENTS

|  | PAGE |
|--|------|
| EXECUTIVE SUMMARY .....  | 1    |
| WORKPLAN .....   | 6    |
| STABILITY OF THE CANADIAN FINANCIAL SYSTEM .....                 | 6    |
| FINANCING FOREIGN OPERATIONS: A COMPARATIVE STUDY .....          | 9    |
| REVIEW OF DEVELOPMENTS IN THE<br>CANADIAN FINANCIAL SYSTEM ..... | 12   |
| FEDERAL SUPPORT FOR SMALL BUSINESS .....                         | 13   |
| PENSIONS AND CAPITAL MARKETS .....                               | 15   |
| CURRENT EQUITY MARKET DEVELOPMENTS .....                         | 18   |



## **WORKPLAN -- EXECUTIVE SUMMARY**

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has developed its workplan for the coming months. Issues that will be studied reflect the priorities of the Committee; in addition, provision will have to be made for bills that are referred to the Committee.

The Committee's agenda is based on selected issues of interest related mainly to the regulatory framework within which financial institutions operate. It is the intention of the Committee to deal with each issue within the proposed timeframe.

### **Stability of the Canadian Financial System -- April/May 1994**

The stability of financial markets and the protection of consumers dealing with financial institutions has been a subject of concern of the Committee for a long time. Auditing, monitoring and informing have proven to be critical factors in the establishment and enhancement of market discipline.

- Is the Canadian supervisory structure optimal to maintain stability?
- Does the financial system require such a supervisory structure to remain stable?
- When is supervisory activity called for?
- Does the *Winding Up Act* require changes?
- On what practical basis should adverse information about the situation of a financial institution be controlled?



- Is the role of the public changing in the new financial environment?
- Is the necessity for government intervention in the Canadian financial system the same as in the past?
- How should public deposit insurance and supervision of financial institutions be linked?
- Should public insurance schemes be broadened or privatized?
- What is feasible and what costs are involved in alternative scenarios?

The Committee will hold hearings in the spring of 1994 with regulators, government officials, representatives of the industry and experts in order to shed light not only on the various options but also on the more fundamental issue of the necessity for public intervention to ensure stability of the Canadian financial system. In this context, COMPCORP and CDIC will be examined in detail.

### **Financing Foreign Operations: A Comparative Study - Spring 1994**

During its hearings on the legislation governing the Export Development Corporation, and subsequently in its study of the regulations arising out of that legislation, the Committee heard that Canadian exporters may not be operating "on a level playing field" as they endeavour to succeed in the increasingly competitive international marketplace.

This spring the Committee will examine the financing of foreign operations in countries, such as the United States and France, to answer such basic questions as:

- Are EDC's powers comparable with those granted similar organisations in other

countries?

- Are there other programs which complement the activities of EDC competitors which Canadian exporters do not have access to domestically?

#### **Review of Developments in the Canadian Financial System -- Fall 1994**

After its examination of the monitoring side of the financial system, the Committee intends to continue its work with a review of developments in the Canadian financial system following the major reform of the legislation governing financial institutions in Canada that came into effect in June 1992. Consultation will be undertaken during the fall 1994 once the Finance department has presented to the Committee its promised review of developments in the financial institutions marketplace since the 1992 reform.

This timely review will provide the Committee with an opportunity to make a positive contribution to changes that may be necessary to the legislation governing the financial institutions. This legislation must be reviewed in 1997.

#### **Federal Support for Small Business -- Fall 1994**

Similar to what it did during the last Parliament for the legislation governing the Export Development Corporation, this year the Committee will examine the role of the Federal Business Development Bank. Renewal of the mandate of this institution is imminent.

It is the intention of the Committee to make recommendations on the direction which FBDB's new mandate should take. In addition, the study of FBDB's mandate will lead the Committee to a closer examination of the small business sector.

The Committee recognizes that considerable effort is now being expended to study this sector and it does not intend to waste time and energy to undertake redundant work. The Committee will, therefore, start its examination of FBDB's mandate during the fall of 1994 by taking into account the results from studies currently underway, both interdepartmental and Parliamentary.

### **Pensions and Capital Markets -- Winter/Spring 1995**

Given the Committee's strong interest in the safety net underlying Canadian financial institutions and given the rapidly expanding activities of major pension funds - both public and private - the Committee intends to examine the role and impact of pension funds in the Canadian financial system during the winter and spring of 1995.

Should pension funds be regulated and if so, by whom? In addition, the Committee will address regulatory issues relating to the pension fund sector.

A related issue, and one of considerable importance, is the relationship between the funding of, and payouts from, the Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan and the private pension funds. As the CPP and QPP appear to face growing constraints on their ability to maintain current levels of payout, their funding becomes a more serious issue.

- Will the CPP/QPP be able to provide for projected benefits?
- What expectations can someone 20 years from retirement have regarding CPP/QPP?  
Someone just entering the labour force?
- How would clients of private pension plans react to alternative funding arrangements for



the CPP and the QPP and how would the funds be affected?

- Is there a level playing field with respect to tax incentives for private pension plans and RRSPs?
- How will RRSPs be affected by changes in the funding of CPP/QPP by changes in the projected benefits of CPP/QPP?
- Is tax assistance for private pensions appropriate?
- What is the role of those funds in domestic savings, ownership and investments?

The Committee will address these issues and seek to identify, as it did with other financial institutions, whether and, if so, by whom pension plans should be regulated.

### **Current Equity Market Developments -- During 1995**

Later during 1995, the Committee will examine regulatory issues related to equity markets - and more specifically the issues related to a national securities exchange. These extremely complex issues are of critical importance in today's and tomorrow's domestic and international financial markets.

The Committee will review existing work on the development of new products and equity market regulation. It will then pursue specific issues such as, off-balance sheet items and derivatives and the role for government supervision and regulation in those markets.

## WORKPLAN

Reviewing developments in the financial marketplace since the reforms of 1992, the protection of clients of financial institutions in Canada, policies to encourage small- and medium-sized business in Canada, government export assistance in countries such as the United States, Japan, France and Germany, recent developments in securities markets, and the impact of public and private pensions on capital markets are possible subjects of study for the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce in the coming months. These subjects, together with legislation dealing with such matters as tax issues and the *Canada Business Corporations Act*, will consume the available time of the Committee until well into next year.

### STABILITY OF THE CANADIAN FINANCIAL SYSTEM

Follow-Up to Fourteenth Report, Study of the Subject Matter of an Act to Amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and Thirty-Fifth Report, Monitoring and Protection of Clients of Financial Institutions

In these studies, the Committee noted that the CDIC Act was designed to deal with institutions that operated in the old environment - the environment prior to the collapse of the four pillars of financial services. The Committee questioned whether CDIC had the structure and powers to operate effectively in the new environment.

The Committee noted that Canadian consumer protection funds must cope with a dynamic world, where, as the differences among the pillars disappear, competition in the financial services sector becomes more intense. There was concern that uneven insurance protection among competing products (public insurance for banks and trust companies, private insurance in the insurance and securities industries) distorts incentives for enhancing competition among financial institutions.

More specifically, the Committee expressed its intention to revisit the response of the insurance industry to the problems the Canadian Life and Health Insurance Compensation

Corporation (CompCorp) faced in the affair of Les Cooperants. How will CompCorp handle the "ex ante/ex post" funding issue? Why is the recovery of funds being done on a provincial rather than a national basis?

The 1992 annual report for CDIC was not released until early this year, almost 9 months behind schedule. It is interesting to note that in his cover letter, the chairman of CDIC, Grant Reuber, states: "During 1992 Mr. Ronald A. McKinlay was Chairman of the Corporation and Mr. Jean Pierre Sabourin was its President. The text of this Report, covering the year prior to my becoming Chairman, has been prepared by them." 1992 was the worst year in the history of CDIC.

On 1 February 1994, CDIC announced a new rule to fine poorly performing financial institutions, saying that such a levy will alert depositors to possible mismanagement of their money.

The Committee may wish to explore what other steps the new chairman has taken to improve the situation at CDIC.

Are further changes needed in CDIC? in its structure? in its policies? in its relation to the Office of the Superintendent of Financial Institutions?

It is of interest to note that the current Superintendent of Financial Institutions will be stepping down in the spring. This is an appropriate time to consider changes in OSFI. The outgoing Superintendent would be able to provide valuable insight into questions of institutional reform with respect to oversight institutions.

For example, what has happened with CompCorp? What has developed out of the Department of Finance deposit insurance review set up after the Committee had stated its intention to pursue issues of consumer protection in the financial sector? It is suggested that the issues outlined above involving CompCorp, CDIC and OSFI be incorporated into a single study following up on the Fourteenth and Thirty-Fifth reports of the Committee.

The next study should focus on the fundamental question of the need for public intervention to protect clients of financial institutions. Discussion of the mandate of OSFI/CDIC would then logically follow. Such considerations should be addressed, in particular given the



recent context in which financial institutions are evolving. The Committee would first seek to get a sense of the critical issues that have arisen from the now two-year old financial institutions' legislation, in the opinion of the Superintendent. This would include those main aspects: new interaction among the various types of institutions and its impact on the relative stability of the system (all federal and provincial regulators involved); definition of the protection (deposit insurance and other protection schemes) necessary to ensure the stability of the system; specific changes to the role of OSFI.

Two stages for the study can be envisaged leading to general policy recommendations as well as specific recommendations on OSFI's mandate:

1. The first part would deal with the activities of financial institutions where the objective would be to redefine the degree of protection necessary to achieve/maintain financial sector stability and to identify to what extent this protection (or complementary types of protection) should be provided by government (witnesses including federal, provincial and international regulators).

Some questions the Committee might want to address to the Superintendent would be:

- a) To what extent is government involvement in ensuring financial system stability necessary? Is OSFI's audit process optimal? How critical is the provision of information to the public?
  - To what degree are the problems that have arisen in each of the pillars common to all?
  - To what degree are there problems unique to each pillar?
  - What problems have arisen as many of the products offered by the three industries become more similar?
  - Have off-balance sheet items become a serious problem?
- b) How are the various regulatory bodies interacting?
  - What problems arise because of overlapping federal and provincial responsibilities?
  - What are the differing views on merging OSFI and CDIC?

- What is the foreign experience with respect to these issues?
- c) How do the roles of these regulatory bodies compare? Do they conflict? Should they be modified?
- d) What suggestions does the current Superintendent have for the next Superintendent?
- 2. In the second part the Committee would examine possible scenarios for the protection of the financial system such as deposit insurance and other protection schemes; the various options suggested by academics, as well as government departments, and their feasibility would be discussed by the industry and the regulatory body currently involved (Department of Finance, academics, C.D. Howe Institute, Conference Board, Industry, CDIC, COMPCORP, CIPF, PACIC)

In order to compare the various scenarios and determine whether OSFI's mandate should be changed, the Committee might be interested in questions such as:

- What are the costs and benefits (economic and political) attached to each of the options?
- How can these costs be eliminated or controlled?
- Who should bear the costs? Should the net cost be considered or should the costs be segmented by beneficiary? Is such a segmentation of costs feasible in practice?

## **FINANCING FOREIGN OPERATIONS: A COMPARATIVE STUDY**

During its hearings on the legislation governing the Export Development Corporation, and subsequently in its study of the regulations arising out of that legislation, the Committee expressed an interest in examining how similar organisations in other countries operate.

- Are EDC's powers comparable with those granted similar organisations in other countries?
- Are there other programs which complement the activities of EDC competitors which Canadian exporters do not have access to in Canada?

- Is the capital available to EDC comparable with that of competing organisations?

Countries whose export-promotion policies could serve as the basis for a comparative study:

#### **A. United States**

- a) Eximbank - extends short-, medium- and long-term fixed rate loans to finance exports of American capital goods, equipment and services.
  - Revised charter obligates Eximbank to provide financing that is fully competitive with that offered by other foreign credit agencies.
  - Prefers loans of \$5m or more.
- b) Private Export Funding Corporation (PEFCO) - consortium of private banks and industrial corporations.
  - Mobilises capital to finance sales of costly capital equipment to large foreign projects.
  - Supplementary loans only, available only when the private sector cannot provide credit at competitive interest rates and on normal terms (Exim guarantees are involved).
- c) Overseas Private Investment Corporation (OPIC) - self-sustaining American government agency.
  - Trade insurance, guarantees, loans.
  - Direct-dollar loans range from \$100,000 to \$4m.

#### **B. Germany**

General - official export-credit insurance is provided by private companies on behalf of the government.

- Export credit is offered mainly by banks at market rates.



- A consortium of 57 German banks has a special rediscount line from the central bank which is used to finance exports.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) extends government funds at cheap rates for financing exports to developing countries.

Export insurance - the federal government's export insurance system is administered by two private companies; applications for coverage are first checked and processed by these firms, after which a decision is made by the Interministerial Committee for export guarantees.

- The legislature places a ceiling annually on the amount of export-credit insurance that can be provided.

Export credit - the KfW takes part in providing long-term finance for German exports and is the official German agency for capital aid to developing countries.

### **C. Japan**

The Ministry of International Trade and Industry (MITI) manages and supplies funds for a variety of export insurance programs under the provisions of the Trade Insurance Law. Insurance covers imports and intermediary trade with developing countries, as well as export. Every fiscal year, the government establishes an overall ceiling for each type of insurance. Export-finance insurance is not available.

Official export credit is provided by the Export-Import Bank of Japan. Eximbank favours deals involving sales of plant and equipment. It grants credits for technical services and makes loans to foreign governments for projects related to economic development.

The bank stipulates that firms benefiting from its financing of exports be Japanese-controlled and use primarily Japanese expertise.

#### **D. France**

The Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (Coface) and the Banque Française du Commerce Extérieur (BCFE) play the same roles as the Overseas Private Investment Corporation (OPIC) in the USA, guaranteeing and assisting export activities. Coface provides insurance both on its own account and on behalf of the state and the Treasury, depending on the type of risk involved.

With widespread availability of private financing, the BCFE has encountered increasing competition from the commercial banks for its corporate customers. It owns 20% of Coface and plays a coordinating role between exporters and the french government.

Coface insures 30 to 35% of French exports. To be eligible for coverage, goods must have no more than 10% foreign content (30-40% for capital goods of EC, Swiss or Swedish origin).

There is clearly considerable variation among these countries with respect to export credit and export credit insurance. Germany relies heavily on the private sector, Japan, on the government sector while the United States and France fall somewhere in-between.

As part of the ongoing study with respect to the competitiveness of Canadian business, the Committee should consider a comparative study of how the above four countries use public institutions to finance/encourage export sales, with a view to recommending possible changes in policies related to EDC.

#### **REVIEW OF DEVELOPMENTS IN THE CANADIAN FINANCIAL SYSTEM**

Third Report, Report on the Study of the Subject Matter of the *Bank Act*, the *Trust Companies Act*, the *Insurance Companies Act* and the *Cooperative Credit Associations Act* (December 1991); Twelfth Report, Interim Report on Selected Draft Regulations Pertaining to the New Legislation Reforming Canadian Financial Institutions (May 1992)

The 1992 legislation governing Canadian financial institutions introduced a fundamental change in the ability of financial institutions to overcome the barriers that had been

in place for years separating the four pillars, and in particular the barriers separating banks, insurance companies and trust companies. Major changes in the financial system were predicted by all who appeared before the Committee. The Committee, noting that the legislation would be reviewed in 1997, stated its intention to monitor the changes that would occur over the next five years. Industry representatives would be given ample opportunity to identify the rough areas that would need smoothing.

The legislation will be reviewed in three years. The Committee may wish to explore the structural changes that have occurred in the financial marketplace - and in particular the entry of the banks into the insurance industry, the entry of the banks and the insurance companies into the trust industry and developments in the securities industry. The Department of Finance has indicated its willingness to provide its views on developments in the financial marketplace following the proclamation of the legislation, including regulatory issues and problems related to the legislation that have arisen.

## **FEDERAL SUPPORT FOR SMALL BUSINESS**

Considerable emphasis was placed in the 22 February budget on small- and medium-sized businesses. (In fact, a discussion paper, *Growing Small Businesses*, was released as part of the budget papers.)

It was emphasized that small business must have access to adequate capital. It was announced that a joint Industry-Finance inter-departmental task force has been set up to work with the banks and small business to address issues of concern to small business. In fact, numerous sub-committees dealing with everything from the collection of data on small business to bank policies toward small business have been set up.

It was also announced that the Industry and Finance Committees of the House are to be involved in reviewing the Report of the Task Force. (The Finance Committee has, however, decided that because of its busy schedule it will not be able to take part in the review.)

Further, the Minister of Finance and the Minister of International Trade will



convene a meeting of the heads of the major Canadian banks and the Export Development Corporation "to seek an enhanced means of furthering the capacity of small business to export."

The Committee should review the Report of the Task Force in the fall after it has been published, as well as identify and pursue unresolved issues relating to small business which are evident as a result of that review.

The Committee may also wish to have background work done on small business policies in selected market economies, such as the United States and the European Community, as a prelude to its review of the Task Force Report.

Consideration could be given to using the Export Development Corporation (EDC), Federal Business Development Bank (FBDB), the Farm Credit Corporation (FCC) and/or the regional development agencies to develop an innovative credit program for regions with problems of access to capital. The mandates of the FCC and the EDC were expanded considerably in the last Parliament and the legislation leaves a great deal of room for experimentation in the delivery of programs to small business. The Committee may want to examine the impact which these expanded mandates have had on small business.

The FBDB is awaiting renewal of its mandate. This agency plays an important role in delivering federal services to small- and medium-sized businesses in Canada. The Committee should review the mandate of FBDB with a view to making recommendations on the direction which FBDB's new mandate should take.

The basic questions which need to be answered in a study of small business in Canada include:

- What is the contribution of small- and medium-sized businesses to job creation and economic growth in Canada?
- What should the role of small business legislation, of regional development agencies and business assistance programs in various government departments be?
- How do bankruptcy laws affect small- and medium-sized business?

- What is the next step in the evolution of public policy in this area?

As part of its study of the small business issue, the Committee should examine innovative policies such as micro-lending or micro-enterprise development - a concept initiated in Bangladesh and now being applied in the United States in pilot programs. The program is designed:

- to assist low-income individuals possessing the capability to operate successful business concerns;
- to assist small business concerns and individuals in those areas suffering from lack of credit due to economic downturns; and
- to enable the Small Business Administration to make funds available to intermediaries who can provide small-scale loans or provide managerial and technical assistance to micro-loan borrowers.

In summary, it is suggested that the Committee undertake a special study of small business with a specific focus on:

- a review of the Industry-Finance Interdepartmental Task Force report on small business;
- a new mandate for the FBDB;
- governmental small business policy in other areas; and
- micro-enterprise development in western industrialized countries.

## **PENSIONS AND CAPITAL MARKETS**

### **A. Adequacy of Funds**

#### **1. Issues**

- Will the CPP/QPP be able to pay for projected benefits?
- Will the recent increases in required contribution rates be adequate?

Government income security schemes in Canada, as almost everywhere in the world, are funded on a "pay-as-you-go" basis. Basically funds taken in are immediately paid out. Where no contributions are involved (OAS, GIS, SPA), general tax revenues are used. Currently, CPP/QPP take in more than they pay out. The accumulated surplus (\$38.8 billion at the end of 1988) has been lent to the provinces, which have used the money for general expenditures. However, as of 31 December 1988, the excess of future promised benefits over the accumulated \$38.8 billion surplus was over \$300 billion. (The underlying explanation is the shift in demographics leading to a relative increase in the older brackets of the Canadian age structure.)

## **B. Level of Contribution Rates**

Each year from 1966 to 1986, employees and employers contributed a total of 3.6% of pensionable earnings to the CPP/QPP. By 1991 the total contribution had risen to 4.6%. It was originally expected that the combined rate would be 7.6% by 2011, but an actuarial study in 1988 indicated that this level would be inadequate to meet long-term costs. Under the revised schedule total C/QPP contribution rates are projected to increase to 10.10% by 2016 - a rate greatly exceeding contributions made to private pension plans.

Four important alternatives discussed:

- (1) eliminating the year's basic exemption - no contributions are made by any contributor on earnings below a certain level (\$3300 in 1993). Eliminating this threshold would increase the base, include part-time workers and allow the contribution rate to drop;
- (2) changing the drop-out provision - early retirees are treated more generously than those who wait until age 65 to retire. In effect the base on which their pensions is calculated is not reduced to reflect that they contributed for less years than someone retiring at age 65. Using the same potential period of contributions for all retirees (age 18 to age 65) would allow the contribution rate to drop;
- (3) downsizing survivors' benefits - these benefits made up 14% of total annual CPP benefits paid in 1992. Are these still called for given such changes as economic autonomy of spouses and breakdown of the traditional family?



- (4) making gradual increases in normal retirement age. This would lower ultimate contribution rates for CPP/QPP and lower tax rates for GIS, OAS and SPA.

There are two other sources of retirement funds for Canadians in addition to CPP and OAS: RRSPs and employer-sponsored pension plans. Only 34% of Canadians contribute to an RRSP. At the beginning of 1992, over 5.3 million workers [47.5% of paid workers] participated in the approximately 18 000 registered plans. 48% of pension plan members belonged to public sector plans. The amount accumulated by public and private sector plans as of 1992 was over \$350 billion.

Except for federally regulated employment, pensions are a provincial matter. This has led to variation in legislation across the country - making the design and administration of pension plans more complicated for provinces with employees in more than one province.

### 1. Issues

- Is there a level playing field with respect to tax incentives for private pension plans and RRSPs?
- Do tax incentives favour defined benefit plans for employer sponsored pensions versus defined contribution arrangements (including RRSPs)?
- Is tax assistance for private pensions appropriate?

"[A]ny reform of public pensions and private pension regulation would ultimately affect the size and composition of aggregate saving and the degree of domestic ownership of Canadian capital. In an open economy, investment would not be affected" (Jack Mintz, *The Effect of Pension Funding on Investment, Savings, and Financial Intermediation in Pensions*, Today and Tomorrow: Background Studies, p. 397).

- What effect will potential reform have on domestic saving? on domestic ownership of

### Canadian capital?

- What is the role of the large pension funds in capital markets? (Treasury Board is currently preparing a paper on how to invest government funds.)
- Is the institutional approach to pensions affecting some borrowers adversely?
- Does the variation in pension regulation across the country impose a significant burden on private pension plans?

"Pension funds can shake the foundations of financial markets. Their role in society is invaluable. We depend on them for security in our old age. But pension funds have also emerged as one of the great potential destabilizing forces in the world's financial markets" (*Financial Post*, section 1, 4 May 1993, p. 15)

- Who should regulate pension plans - particularly given the global nature of contemporary financial markets?

### CURRENT EQUITY MARKET DEVELOPMENTS

Equity markets are key to the development and maintenance of a healthy and competitive economy. They enable entrepreneurs to raise capital and provide investment opportunities.

The past two decades have witnessed a dramatic increase in trading volume, advances in trading technology, an increasing prominence of institutional investors (particularly mutual funds and pension funds), the introduction of derivative products and the globalization of securities markets. There is an increasing array of markets, dealers and products to trade securities. Many alternatives operate outside the exchanges - in proprietary trading systems and over-the-counter markets for example.

Twenty-two years ago, in the United States, the increasing volume could not be accommodated; fixed commission rates had caused inefficient relationships between market participants and unnecessarily high transaction costs; restrictions on access to markets prevented competition from working.

After a comprehensive study of equity markets by the Securities and Exchange Commission (SEC), amendments were made, in 1975 to the regulatory structure, such as increased transparency and deregulation of commission rates, which created a quite efficient system.

In January 1994, the SEC published Market 2000, An Examination of Current Equity Market Developments. The conclusion is that the system is working quite well, but there is room for improvement in three broad areas:

- i) arrangements between customers and broker-dealers should be as clear as possible;
- ii) markets should have as much information about supply and demand as is consistent with customer interests; and
- iii) competition and innovation in the provision of trading services should be encouraged.

Specific recommendations are made to accomplish these goals, such as the development of a transaction reporting system to capture the growing amount of trading that occurs after hours and that is nominally executed abroad. This should enhance transparency for after-hours trades.

Canadian equity markets have also undergone dramatic changes in the past two decades. They are, however, governed by a regulatory framework that is quite fragmented. The stock exchanges are, for example, regulated by the provinces in which they operate.

With respect to financial institutions, Quebec pioneered the move to financial deregulation in Canada in 1984 by allowing insurance companies to engage in the widest range of financial and even non-financial activities. In June 1987, Parliament authorised federally regulated financial institutions to own securities subsidiaries. At the same time, Ontario introduced new regulations that lifted ownership restrictions on securities firms. In addition,



there was an accord struck, between Ontario and the federal government, so that Ottawa would oversee the banks and any in-house transactions they conducted, while the province would regulate their securities subsidiaries.

Before the end of 1987, the securities industry had basically disappeared as an independent pillar of the Canadian financial system. The major Canadian banks, foreign banks and investment firms and a trust company had taken substantial ownership interests in the securities industry. About 80% of the industry is now controlled by the big six chartered banks.

According to one observer: "Although the Canadian securities industry is more broadly based, more internationally oriented and operates with considerably more capital than ever before, the next five years will likely bring more restructuring as securities firms refocus their activities to concentrate on the most profitable areas in the industry and also eliminate unprofitable business operations" (Gordon Boreham, "Three Years After Canada's 'Little Bang'," *Canadian Banker*, September-October 1990, p. 14). This includes an increase in proprietary trading, trading in asset-backed securities, and trading in derivatives.

Derivatives are contracts whose value is derived from the value of some underlying asset such as currencies, equities, or commodities; from an indicator like interest rates; or from a stock-market or other index. Swaps, forwards, futures, puts, calls, floors and caps are derivatives. Some are traded on the exchanges; some are traded in the over-the-counter (OTC) markets. In the Canadian context a variety of factors, including the relative absence of regulation of OTC derivative markets, have tilted the pattern of development somewhat in favour of the OTC products.

A recent Bank of Canada study reported: In 1992, the six major chartered banks, which account for 90 % of the balance sheet assets in the Canadian banking industry, had a notional principal outstanding of almost \$2.2 trillion in all derivatives, which is about five times the amount reported in 1986 (*The Development of Financial Derivatives Markets: The Canadian Experience*, p. 28).

The author of the Bank study indicated some concern about the concentration of supply of OTC derivatives.

With the expansion of derivatives, risk is spread widely. "Most chillingly, derivatives hold the possibility of systemic risk - the danger that these contracts might directly cause some localized or particularized trouble in the financial markets to spread uncontrollably" ("The Risk that Won't Go Away," *Fortune*, 7 March 1994, p. 41).

Could a crisis at a major dealer causing it to default on its contracts instigate a chain reaction bringing down other institutions and ultimately put deposit-insurance schemes and taxpayers at risk?

Canada is the only major industrialized country without a national securities agency. Almost thirty years ago, the Royal Commission on Banking and Finance recommended that the federal government take the lead in encouraging the development of "high and uniform standards of security legislation and regulation in Canada" by creating a federal regulatory agency. The provinces have historically opposed such a move.

In June of 1992, the first account combining banking and stock trading services was introduced. Can the federal government now avoid regulating the trading activities of banks given its role as regulator of the chartered banks? Also in June of 1992, the Federation Internationale des Bourses was told that exchanges the world over would face pressure to improve and harmonize disclosure requirements from foreign investors, as firms increasingly rely on global stock issues to meet their capital needs.

The Committee should review recent developments in securities markets and in particular, the effect of the regulatory regime in Canada on the efficiency and competitiveness of Canadian capital markets.

Are the arguments of the Royal Commission on Banking and Finance for a federal regulatory agency still valid? For example, would it reduce delays and costs in bringing new issues to market by eliminating much of the duplication and lack of uniformity in regulation? or by establishing closer control over international securities transactions, might a federal agency help attract capital from foreign as well as domestic sources?

Change is imminent, but what are its implications? The federal and provincial governments are now investigating the possibility of creating a national securities commission

that would replace existing provincial bodies. This issue, being pursued at the initiative of the four Atlantic premiers, is quite complicated however. The Committee may wish to serve as a forum to discuss the key issues if no agreement is reached. If an arrangement in principle is announced, the Committee may wish to provide a forum to deal with questions of implementation.



**ÉTAT  
DU SYSTÈME FINANCIER  
CANADIEN**

**Plan de travail du  
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce**

**Avril 1994**

**Président  
L'honorable Michael Kirby**

**Vice-président  
L'honorable John Sylvain**

Le JEUDI 28 avril 1994

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le jeudi 24 février 1994, à examiner, pour rapport, l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans, dépose maintenant son plan de travail.

Respectueusement soumis,

*le président,*

MICHAEL J.L. KIRBY

## ORDRE DE RENVOI

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 24 février 1994 :

« L'honorable sénateur Sylvain propose, appuyé par l'honorable sénateur Lynch-Staunton,

Que, lorsque le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, pour rapport, l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 22 décembre 1994.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

Greffier du Sénat  
Gordon L. Barnhart



## MEMBRES DU COMITÉ

### LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

L'honorable Michael Kirby, *président*

L'honorable John Sylvain, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

W. David Angus

Guy Charbonneau

\*Joyce Fairbairn, c.p. (ou Gildas Molgat)

James F. Kelleher, c.p.

E. Leo Kolber

\*John Lynch-Staunton (ou Eric Arthur Berntson)

Michael Arthur Meighen

Raymond J. Perrault, c.p.

Jean Maurice Simard

John B. Stewart

Terrance R. Stratton

L. Norbert Thériault

*\* Membres d'office*

Personnel de recherche

De la bibliothèque du Parlement,

Service de recherche

Gerald Goldstein

Nathalie Pothier

Paul Benoit

Greffier du Comité

## TABLE DES MATIÈRES

|   | Page |
|---|------|
| SOMMAIRE .....  | 1    |
| PLAN DE TRAVAIL .....   | 6    |
| STABILITÉ DU SYSTÈME FINANCIER CANADIEN .....                 | 6    |
| FINANCEMENT DES OPÉRATIONS À L'ÉTRANGER : ÉTUDE COMPARATIVE . | 10   |
| SITUATION DU SYSTÈME FINANCIER CANADIEN .....                 | 13   |
| APPUI FÉDÉRAL À LA PETITE ENTREPRISE .....                    | 14   |
| PENSIONS ET MARCHÉS DE CAPITAUX .....                         | 16   |
| SITUATION DU MARCHÉ DES PLACEMENTS EN ACTIONS .....           | 19   |





## **PLAN DE TRAVAIL - SOMMAIRE**

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a préparé son plan de travail pour les prochains mois. Les questions qui seront étudiées témoignent de ses priorités; en outre, des dispositions devront être prises en vue de l'étude des projets de loi déferés au Comité.

Le programme du Comité comporte des questions d'intérêt précises qui ont principalement trait au cadre réglementaire dans lequel évoluent les institutions financières. Le Comité a l'intention d'aborder chaque question conformément au calendrier proposé.

### **Stabilité du système financier canadien -- avril/mai 1994**

La stabilité des marchés financiers et la protection des consommateurs qui traitent avec les institutions financières sont des sujets qui depuis longtemps préoccupent le Comité. La vérification, la surveillance et l'information sont des éléments essentiels à l'établissement et à l'amélioration de la discipline de marché.

- La structure de surveillance existant au Canada maintient-elle la stabilité de manière optimale?
- Le système financier a-t-il besoin d'une telle structure de surveillance pour demeurer stable?
- Dans quelles circonstances une surveillance s'impose-t-elle?
- La *Loi sur les liquidations* a-t-elle besoin d'être modifiée?

- Sur quels critères pratiques les renseignements défavorables sur la situation d'une institution financière devraient-ils faire l'objet d'un contrôle?
- Le rôle du public est-il en évolution dans le nouveau contexte financier?
- L'intervention gouvernementale dans le système financier canadien est-elle nécessaire de la même manière que par le passé?
- Quel lien devrait-il y avoir entre les fonctions du gouvernement qui sont chargées de l'assurance-dépôts et de la surveillance des institutions financières?
- Les régimes d'assurance publics devraient-ils être élargis ou privatisés?
- Quelles sont les solutions de remplacement possibles et quels en sont les coûts?

Le Comité tiendra des audiences au printemps 1994 avec des responsables de la réglementation, des fonctionnaires, des représentants de l'industrie et des spécialistes, afin d'essayer de faire la lumière non seulement sur les différentes options possibles, mais sur la question plus fondamentale du besoin d'intervention par l'État pour assurer la stabilité du système financier canadien. C'est dans ce contexte que seront attentivement examinées la SIAP ainsi que la SADC.

#### **Financement des opérations étrangères : Étude comparative -- Printemps 1994**

Durant les audiences tenues sur la loi régissant la Société pour l'expansion des exportations (SEE) et, par la suite, durant son étude des règlements découlant de cette loi, le Comité s'est fait dire que les règles du jeu n'étaient peut-être pas égales pour les exportateurs canadiens qui tentent de se tailler une place sur un marché international de plus en plus

compétitif.

Ce printemps-ci, le Comité étudiera le financement des opérations étrangères dans des pays comme les États-Unis et la France dans le but de répondre à des questions aussi fondamentales que :

- Les pouvoirs de la SEE se comparent-ils à ceux d'organismes semblables dans d'autres pays?
- Les activités des concurrents de la SEE sont-elles soutenues par d'autres programmes auxquels les exportateurs canadiens n'ont pas accès ici?

#### **Situation du système financier canadien -- automne 1994**

Après son examen des aspects du système financier relatifs à la surveillance, le Comité compte poursuivre son travail en se penchant sur l'évolution du système financier canadien à la suite de l'importante réforme législative régissant les institutions financières canadiennes qui est entrée en vigueur en juin 1992. La consultation s'amorcera à l'automne 1994, une fois que le ministère des Finances aura fait part au Comité des résultats de l'étude qu'il s'est engagé à effectuer au sujet de l'évolution du marché des institutions financières depuis la réforme de 1992.

Cet examen donnera au Comité l'occasion de contribuer de façon positive et à un moment opportun, aux changements qu'il pourrait s'avérer nécessaire d'apporter aux dispositions législatives régissant les institutions financières, dont la révision doit avoir lieu en 1997.



### **Appui fédéral à la petite entreprise -- automne 1994**

Sur une note comparable à celle qui a été donnée au cours de la dernière législature pour la loi régissant la Société pour l'expansion des exportations, le Comité entend cette année examiner le rôle de la Banque fédérale de développement, dont le mandat est sur le point d'être renouvelé.

Le Comité compte formuler des recommandations sur l'orientation que devra prendre le nouveau mandat de la BFD. L'étude du mandat de la BFD amènera aussi le Comité à examiner de plus près le secteur de la petite entreprise.

Le Comité est conscient que ce secteur fait déjà l'objet de plusieurs études et n'a pas l'intention de consacrer en vain du temps et de l'énergie à refaire un travail déjà accompli. Le Comité entamera donc son examen du mandat de la BFD au cours de l'automne 1994 en prenant en considération les résultats des études interministérielles et parlementaires actuellement en cours.

### **Pensions et marchés de capitaux -- hiver/printemps 1995**

Le grand intérêt que porte le Comité au filet de sécurité à la base des institutions financières canadiennes et l'accroissement rapide des activités des principales caisses de retraite - tant publiques que privées - l'amèneront, au cours de l'hiver et du printemps 1995, à se pencher sur le rôle et l'importance des caisses de retraite dans le système financier canadien.

Les régimes de retraite doivent-ils être réglementés? Si oui, par qui? Le Comité abordera en outre les questions réglementaires relatives au secteur des caisses de retraite.

Le rapport entre les fonds versés au Régime de pensions du Canada, au Régime des

rentes du Québec ainsi qu'aux caisses de retraite privées et leurs déboursés est une question connexe qui revêt une importance considérable. Le financement du RPC et du RRQ devient un enjeu d'autant plus crucial que l'on observe une difficulté grandissante de ces régimes à maintenir le niveau actuel de leurs déboursés.

- Le RPC/RRQ pourra-t-il verser les prestations projetées?
- Que peut attendre du RPC/RRQ une personne qui est à vingt ans de la retraite? Une autre qui vient d'entrer sur le marché du travail?
- Comment les clients des régimes de pension privés réagiront-ils aux modes optionnels de financement du RPC et du RRQ et comment les fonds seront-ils affectés?
- Les règles du jeu sont-elles égales pour tous dans le cas des régimes de retraite privés et des REER et des déductions fiscales auxquelles ils donnent droit?
- Quelles conséquences auront sur les REER les changements apportés au financement du RPC/RRQ? L'écart dans les prévisions des prestations versées par le RPC/RRQ?
- L'aide fiscale liée aux régimes privés de retraite est-elle suffisante?
- Quel rôle ces caisses jouent-elles dans l'épargne nationale, la propriété et les investissements?

Le Comité examinera ces questions et cherchera à déterminer, comme il l'a fait avec d'autres institutions financières, si les régimes de pension doivent être réglementés et, dans l'affirmative, par qui ils devraient l'être.

## **Situation du marché des placements en actions -- année 1995**

Plus tard en 1995, le Comité examinera les questions réglementaires relatives aux marchés des actions - et plus particulièrement les questions touchant le commerce des valeurs mobilières. Ces enjeux extrêmement complexes jouent un rôle crucial dans l'évolution actuelle et future des marchés financiers nationaux et internationaux.

Le Comité prendra en considération les études déjà effectuées sur la création de nouveaux produits et la réglementation du marché des actions. Il s'attardera ensuite à des questions précises comme les éléments hors bilan et les produits dérivés ainsi que l'incidence de la surveillance gouvernementale et de la réglementation sur ces marchés.



## **PLAN DE TRAVAIL**

Les faits nouveaux sur les marchés des capitaux depuis les réformes de 1992, la protection des clients des institutions financières canadiennes, les politiques d'encouragement des petites et moyennes entreprises canadiennes, l'aide publique à l'exportation dans des pays comme les États-Unis, le Japon, la France et l'Allemagne, les faits récents sur le marché des valeurs mobilières et l'incidence des régimes de pension publics et privés sur les marchés financiers constituent des sujets sur lesquels le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce pourrait se pencher au cours des prochains mois. Ces sujets de même que les projets de loi traitant de dossiers comme les questions fiscales et la Loi sur les sociétés par actions accapareront le Comité pendant une bonne partie de l'année prochaine.

## **STABILITÉ DU SYSTÈME FINANCIER CANADIEN**

Suivi du quatorzième rapport, étude du sujet de la loi modifiant la loi sur la société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), et du trente-cinquième rapport, surveillance et protection de la clientèle des institutions financières.

Dans ces études, le Comité signalait que la Loi sur la SADC avait été conçue pour des institutions fonctionnant dans l'ancien cadre réglementaire — c'est-à-dire le cadre réglementaire appliqué avant le décloisonnement des services financiers. Le Comité se demandait si la SADC avait la structure et les pouvoirs souhaitables pour fonctionner dans ce nouvel environnement.

Le Comité signalait que les fonds de protection des consommateurs canadiens devaient fonctionner dans un univers dynamique où le décloisonnement des services financiers a entraîné une intensification de la concurrence. On s'inquiétait que des différences quant à la protection fournie par des produits en concurrence (assurance publique pour les banques et les sociétés de fiducie et assurance privée dans le cas des compagnies d'assurances et des courtiers en valeurs mobilières) aient un effet de distorsion sur les mesures visant à favoriser un accroissement de la concurrence entre les institutions financières.

De façon plus précise, le Comité avait déclaré qu'il avait l'intention de réexaminer la réaction de l'industrie de l'assurance face aux problèmes rencontrés par la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP) dans l'affaire «Les Coopérants». Comment la SIAP réglerait la question relative au financement «ex ante/ex post»? Pourquoi les fonds sont-ils récupérés au niveau provincial plutôt que national?

Ce n'est qu'au début de la présente année que le rapport annuel de 1992 de la SADC a été rendu public, soit près de neuf mois plus tard que prévu. Il est intéressant de noter que le président de la SADC, M. Grant Reuber, signale ce qui suit dans la lettre de présentation : «Ma nomination à la présidence du conseil étant ultérieure à la période couverte par le rapport, l'élaboration du présent document revient à M. Ronald A. McKinlay et à M. Jean-Pierre Sabourin, respectivement président du conseil et président et chef de la Direction de la Société pendant l'exercice 1992». Pour la SADC, 1992 a été la pire année de son histoire.

Le 1<sup>er</sup> février 1994, la SADC a annoncé une nouvelle règle concernant les amendes imposées aux institutions financières connaissant de mauvais résultats et a déclaré que l'imposition de ces amendes permettrait d'avertir les déposants qu'il se peut que leur argent soit mal géré.

Le Comité pourrait décider d'étudier les autres mesures que le nouveau président a prises afin d'améliorer la situation à la SADC.

D'autres changements doivent-ils être apportés à la SADC? À sa structure? À ses politiques? À ses relations avec le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF)?

Il faut signaler que l'actuel surintendant des institutions financières quittera son poste au printemps. C'est donc un moment propice pour envisager des changements au BSIF. Le détenteur actuel du poste pourrait avoir une bonne idée des réformes souhaitables pour les institutions de surveillance.

Ainsi, qu'est-il arrivé avec la SIAP? Quels sont les résultats de l'étude de l'assurance-dépôts entreprise par le ministère des Finances après que le Comité eut déclaré

son intention d'étudier la question de la protection des consommateurs dans le secteur financier? Il serait peut-être souhaitable que les questions susmentionnées concernant la SIAP, la SADC et le BSIF soient intégrées à une seule étude permettant de faire le suivi des quatorzième et trente-cinquième rapports du Comité.

Une prochaine étude devrait d'abord se centrer sur la question fondamentale que constitue la nécessité de l'intervention gouvernementale pour protéger les clients des institutions financières. Logiquement, l'examen du mandat du BSIF et de la SADC devrait suivre. Ces facteurs méritent d'être pris en considération, étant donné surtout le contexte dans lequel les institutions financières évoluent depuis peu. Le Comité chercherait tout d'abord à faire le point sur des questions cruciales qui se sont posées, de l'avis du surintendant, depuis l'entrée en vigueur des dispositions législatives intéressant les institutions financières, il y a maintenant deux ans. Son examen engloberait les principaux points suivants : la nouvelle interaction entre les divers types d'institutions et son incidence sur la stabilité relative du système (tous les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux intéressés); la définition de la protection (assurance-dépôts et autres régimes de protection) nécessaire pour assurer la stabilité du système; la modification du rôle du BSIF.

L'étude pourrait comporter deux volets et entraîner la formulation de recommandations générales au sujet de l'orientation de même que de recommandations spécifiques au sujet du rôle du BSIF :

1. Le premier volet porterait sur les activités des institutions financières, et l'objectif consisterait à redéfinir le degré de protection nécessaire pour atteindre/maintenir la stabilité du secteur financier et à déterminer dans quelle mesure cette protection (ou des types complémentaires de protection) devrait être offerte par le gouvernement (les témoins incluraient des organismes de réglementation fédéraux, provinciaux et internationaux).

Le Comité pourrait vouloir poser les questions suivantes au surintendant :

- a) Dans quelle mesure la participation du gouvernement au maintien de la stabilité du système



financier est-elle nécessaire? Le processus de vérification du BSIF est-il optimal? Quelle importance revêt la diffusion de l'information au public?

- Dans quelle mesure les problèmes qui se sont posés pour chacun des piliers sont-ils communs à tous?
- Dans quelle mesure y a-t-il des problèmes qui sont particuliers à chaque pilier?
- Quels problèmes ont résulté du fait que bon nombre des produits offerts par les trois secteurs sont de plus en plus semblables?
- Les engagements hors bilan sont-ils devenus un problème grave?

b) Comment les divers organismes de réglementation interagissent-ils?

- Quels problèmes découlent du chevauchement des responsabilités fédérales et provinciales?
- Quelles sont les différentes vues au sujet du fusionnement du BSIF et de la SADC?
- Quelle est l'expérience de pays étrangers relativement à ces questions?

c) En quoi les rôles de ces organismes de réglementation se comparent-ils? Sont-ils contradictoires? Devraient-ils être modifiés?

d) Quelles suggestions le surintendant actuel aurait-il à faire à son successeur?

2. Dans le cadre du deuxième volet de son étude, le Comité examinerait divers scénarios pour la protection du système financier comme l'assurance-dépôts et d'autres régimes de protection. Les options proposées par les universitaires, de même que par les ministères gouvernementaux, et leur applicabilité feraient l'objet de discussions avec l'industrie et l'organisme de réglementation compétent (ministère des Finances, universitaires, Institut C.D. Howe, Conference Board, Industrie, SADC, SIAP, Consumer Investment Protection Fund, Société d'indemnisation en matière d'assurances I.A.R.D.).

De manière à pouvoir comparer les divers scénarios et déterminer s'il y aurait lieu de

modifier le mandat du BSIF, le Comité serait peut-être intéressé à poser des questions du genre de celles-ci :

- Quels sont les coûts et les avantages (économiques et politiques) de chacune des options?
- Comment ces coûts peuvent-ils être éliminés ou contrôlés?
- Qui devrait assumer les coûts? Faudrait-il tenir compte du coût net, ou les coûts devraient-ils être répartis par bénéficiaire? Une telle répartition des coûts est-elle possible dans la pratique?

### **FINANCEMENT DES OPÉRATIONS À L'ÉTRANGER : ÉTUDE COMPARATIVE**

Durant les audiences qu'il a tenues sur la Loi régissant la Société d'expansion des exportations et par la suite lors de l'étude qu'il a menée sur la réglementation connexe à cette loi, le Comité s'est intéressé au mode de fonctionnement des organismes étrangers semblables à la SEE.

- Les pouvoirs de la SEE se comparent-ils à ceux qui sont accordés à des organismes semblables d'autres pays?
- Les concurrents de la SEE appliquent-ils d'autres programmes qui complètent leurs activités et auxquels les exportateurs canadiens n'ont pas accès ici au pays?
- Les capitaux mis à la disposition de la SEE se comparent-ils à ceux dont disposent ses concurrents étrangers?

Pays dont les politiques de promotion des exportations pourraient servir de base à une analyse comparative :

## 1. États-Unis

- a) Eximbank — cette institution financière accorde des prêts à taux fixes à court, moyen et long termes afin de financer l'exportation de biens d'équipement, d'appareils et de services américains
- sa nouvelle charte oblige l'Eximbank à fournir un financement entièrement concurrentiel par rapport à celui offert par d'autres sociétés de crédit étrangères
  - cette institution préfère accorder des prêts de 5 millions de dollars ou plus
- b) Private Export Funding Corporation (PEFCO) - consortium de banques privées et d'entreprises industrielles
- mobilise des capitaux afin de financer des ventes de biens d'équipement coûteux pour de grands projets à l'étranger
  - offre uniquement des prêts supplémentaires qui ne sont accordés que quand le secteur privé ne peut fournir de crédits à des taux d'intérêt concurrentiels et à des conditions normales (garanties de l'Eximbank)
- c) Overseas Private Investment Corporation (OPIC) — organisme américain financièrement autonome
- assurance commerciale, garanties, prêts
  - prêts directs d'un montant variant entre 100 000 \$ et 4 millions de dollars

## 2. Allemagne

En Allemagne, ce sont les entreprises du secteur privé qui, au nom du gouvernement, offrent des services généraux dans le domaine de l'assurance-crédit à l'exportation

- les crédits à l'exportation sont offerts principalement par les banques aux taux du marché
- un consortium de 57 banques allemandes dispose d'une ligne de réescompte spéciale de la banque centrale qui est utilisée pour financer les exportations



- la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) accorde des prêts gouvernementaux à des taux économiques pour financer les exportations dans les pays en voie de développement

Assurance des exportations — le système d'assurance des exportations du gouvernement fédéral est administré par deux entreprises privées; les demandes sont tout d'abord vérifiées et traitées par ces entreprises, après quoi une décision est prise par le comité interministériel sur les garanties de crédit à l'exportation

- la loi fixe un plafond annuel pour l'assurance-crédit à l'exportation

Crédit à l'exportation — la KfW offre elle aussi un financement à long terme pour les exportations allemandes et est l'organisme officiel pour l'aide aux pays en développement

### **3. Japon**

Le ministère japonais du commerce international et de l'industrie (MITI) gère et accorde des fonds pour un éventail de programmes d'assurance des exportations appliqués en vertu des dispositions de la loi sur l'assurance commerciale. L'assurance vise les importations et le commerce intermédiaire avec les pays en développement de même que les exportations. Pour chaque exercice, le gouvernement établit un plafond global pour chaque type d'assurance. On n'offre pas d'assurance pour le crédit à l'exportation.

Un crédit à l'exportation officiel est fourni par la banque export-import du Japon. Cette banque favorise les marchés entraînant la vente d'usines et d'équipement. Elle accorde des crédits pour des services techniques ainsi que des prêts aux gouvernements étrangers pour des projets de développement économique.

La banque stipule que les entreprises bénéficiant de son crédit à l'exportation doivent être contrôlées par des intérêts japonais et utiliser principalement des ressources japonaises.

#### 4. France

La Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface) et la Banque française du commerce extérieur (BFCE) jouent les mêmes rôles que l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC) aux États-Unis, c'est-à-dire qu'elles garantissent et facilitent les exportations. Coface fournit de l'assurance de son propre chef et au nom de l'État et du Trésor, selon le type de risque.

Étant donné que beaucoup de capitaux sont offerts aux entreprises par le secteur privé, la BFCE doit faire face à une concurrence de plus en plus forte de la part des banques commerciales. Elle détient 20 p. 100 des parts de Coface et elle assure la coordination entre les exportateurs et le gouvernement français.

Coface assure entre 30 et 35 p. 100 des exportations françaises. Pour être admissibles à cette assurance, les biens doivent avoir un contenu étranger ne dépassant pas 10 p. 100 (de 30 à 40 p. 100 pour les biens d'équipement provenant de la CE, de la Suisse ou de la Suède).

Il est donc clair qu'il existe de grands écarts entre ces pays dans le domaine du crédit à l'exportation et de l'assurance-crédit à l'exportation. L'Allemagne fait beaucoup appel au secteur privé, le Japon, au secteur gouvernemental tandis que les États-Unis et la France se situent quelque part entre les deux.

Dans le cadre de son étude sur la compétitivité des entreprises canadiennes, le Comité devrait envisager de mener une étude comparative afin de déterminer comment ces quatre pays utilisent les institutions publiques afin de financer ou d'encourager les exportations, et ce, dans le but de recommander des changements éventuels aux politiques sur la SEE.

#### SITUATION DU SYSTÈME FINANCIER CANADIEN

Troisième rapport, Étude du sujet de la Loi sur les banques, de la Loi sur les sociétés de fiducie, de la Loi sur les compagnies d'assurance et de la Loi sur les associations coopératives de crédit (décembre 1991); Douzième rapport, Rapport sur certaines des propositions de règlement découlant de la nouvelle législation réformant les institutions financières canadiennes (mai 1992)

Les dispositions législatives de 1992 régissant les institutions financières canadiennes annonçaient un changement fondamental en ce sens que ces dernières allaient pouvoir surmonter les obstacles qui s'élevaient depuis des années entre les quatre piliers, notamment ceux qui séparaient les banques, les compagnies d'assurance et les sociétés de fiducie. Tous les témoins entendus par le Comité ont prédit d'importants changements dans le système financier. Devant la révision du nouveau cadre législatif qui est prévue pour 1997, le Comité a déclaré son intention de surveiller les changements qui s'opéreraient sur cinq ans à partir de 1992. Les représentants de l'industrie ayant quant à eux la possibilité de profiter amplement de cette période pour cerner les difficultés à aplanir.

La législation sera réexaminée dans trois ans. Le Comité pourrait vouloir explorer les changements structurels qui se sont produits sur les marchés des capitaux - et notamment l'entrée des banques dans l'industrie des assurances, l'entrée des banques et des compagnies d'assurance dans l'industrie fiduciaire et l'évolution du secteur des valeurs mobilières. Le ministère des Finances s'est dit prêt à exposer ses vues sur l'évolution des marchés des capitaux après la promulgation des dispositions législatives, y compris les questions de réglementation et les problèmes liés à la législation.

## **APPUI FÉDÉRAL À LA PETITE ENTREPRISE**

Dans le budget du 22 février, on a beaucoup mis l'accent sur les petites et moyennes entreprises. (En fait, un document de travail, intitulé *Pour l'essor de la petite entreprise*, a été rendu public avec les documents budgétaires.)

On soulignait que les petites entreprises devaient avoir accès à des capitaux suffisants. On a annoncé la constitution d'un groupe de travail interministériel Finances-Industrie qui, de concert avec les banques et les petites entreprises, étudiera les questions préoccupant les petites entreprises. En fait, on a créé de nombreux sous-comités qui se pencheront sur un éventail de sujets allant de la collecte de données sur les petites entreprises aux politiques des banques à l'égard des petites entreprises.

On a aussi annoncé que les Comités de l'industrie et des finances de la Chambre des communes devraient participer à l'étude du rapport du groupe de travail. (Le Comité des



finances a toutefois décidé qu'il ne pourra participer à ces travaux en raison d'un programme très chargé.)

En outre, le ministre des Finances et le ministre du Commerce extérieur convoqueront une réunion entre les dirigeants des principales banques canadiennes et la Société pour l'expansion des exportations «afin de chercher les meilleures façons d'accroître la capacité exportatrice des petites entreprises».

Le Comité devrait étudier le rapport du groupe de travail à l'automne, après sa publication, de même qu'examiner les problèmes mis à jour dans le cadre de ses travaux, mais auxquels on n'aura trouvé aucune solution.

Le Comité pourrait aussi souhaiter que des travaux de recherche soient effectués sur les politiques à l'égard des petites entreprises dans diverses économies de marché comme celles des États-Unis et de la Communauté européenne en prévision de l'étude qu'il fera du rapport de ce groupe de travail.

On pourrait aussi envisager de faire appel à la Société pour l'expansion des exportations (SEE), à la Banque fédérale de développement (BFD), à la Société du crédit agricole (SCC) et aux organismes d'expansion régionale afin de mettre sur pied un programme innovateur de crédits pour les régions ayant de la difficulté à trouver des capitaux. Les mandats de la SCC et de la SEE ont été élargis considérablement au cours de la dernière législature et les lois adoptées leur laissent une très grande marge de manoeuvre pour ce qui est de l'expérimentation de nouveaux programmes à l'intention des petites entreprises. Le Comité pourrait souhaiter étudier l'impact que l'élargissement de ces mandats a eu sur les petites entreprises.

La BFD attend le renouvellement de son mandat. Cet organisme joue un rôle important dans la prestation de services fédéraux aux petites et moyennes entreprises canadiennes. Le Comité devrait examiner le mandat de la BFD afin de formuler des recommandations au sujet de son renouvellement.

Parmi les principales questions reliées à la petite entreprise au Canada, auxquelles il faudra trouver une réponse, notons :

- Dans quelle mesure les petites et moyennes entreprises contribuent-elles à la création d'emplois et à la croissance économique au Canada?
- Quels objectifs devraient être fixés pour les lois sur les petites entreprises, les organismes d'expansion régionale et les programmes d'aide aux entreprises des divers ministères?
- Quelle incidence les lois sur la faillite ont-elles sur les petites et moyennes entreprises?
- Quelle sera la prochaine étape dans l'évolution des politiques publiques dans ce secteur?

Dans le cadre de son étude sur les petites entreprises, le Comité devrait examiner des politiques innovatrices comme les microprêts ou le développement des microentreprises — un concept imaginé au Bangladesh et maintenant appliqué dans des projets pilotes aux États-Unis. Ces programmes visent à :

- venir en aide aux personnes à faible revenu aptes à exploiter avec succès des entreprises commerciales;
- venir en aide aux petites entreprises et particuliers des régions souffrant d'un manque de capitaux en raison d'un ralentissement économique;
- permettre aux organismes responsables des petites entreprises de verser des fonds à des intermédiaires pouvant offrir des prêts de faible importance ou une aide sur le plan technique ou sur celui de la gestion aux chefs de microentreprises obtenant ce type de prêts.

En résumé, on propose que le Comité entreprenne une étude spéciale sur les petites entreprises en mettant particulièrement l'accent sur les points suivants :

- l'examen du rapport sur les petites entreprises du groupe de travail interministériel Finances-Industrie,

- le nouveau mandat de la BFD,
- les politiques sur les petites entreprises dans les autres secteurs gouvernementaux,
- le développement des microentreprises dans les pays industrialisés de l'Occident.

## **PENSIONS ET MARCHÉS DE CAPITAUX**

Questions à examiner :

Suffisance des fonds :

Y aura-t-il suffisamment de fonds dans le RPC/RRQ pour payer les prestations prévues?

Les augmentations récentes des taux de cotisation obligatoire seront-elles adéquates?

Les programmes de la sécurité du revenu sont financés au Canada, comme à peu près partout dans le monde, selon une méthode de «financement par répartition». En fait, les sommes recueillies sont presque immédiatement déboursées. Dans le cas des programmes qui ne comportent pas de cotisations (SV, SRG, AC), les recettes fiscales générales sont utilisées. À l'heure actuelle, le RPC et le RRQ recueillent plus d'argent qu'ils n'en déboursent. Le surplus accumulé (38,8 milliards de dollars à la fin de 1988) a été prêté aux provinces qui ont utilisé l'argent pour leurs dépenses générales. Toutefois, au 31 décembre 1988, les prestations futures promises dépassaient de plus de 300 milliards de dollars le surplus accumulé de 38,8 milliards de dollars. (Cela s'explique par le changement démographique entraînant une augmentation relative des groupes d'âge supérieur de la structure par âge de la population canadienne.)

Niveau des taux de cotisation :

Chaque année, entre 1966 et 1986, les employés et les employeurs ont contribué au total 3,6 p. 100 des gains ouvrant droit à pension au RPC/RRQ. En 1991, la cotisation



totale était passée à 4,6 p. 100. L'on s'attendait au départ à ce que le taux combiné soit porté à 7,6 p. 100 en l'an 2011, mais une étude actuarielle menée en 1988 a fait ressortir que ce niveau ne permettrait pas de supporter les coûts à long terme. En vertu du barème révisé, les taux de cotisation au RPC/RRQ devraient monter à 10,10 p. 100 en l'an 2016 - taux qui dépasse grandement les cotisations aux régimes de pension privés.

Quatre importantes solutions de rechange ont été proposées :

- Élimination de l'exemption de base de l'année - Aucune cotisation n'est versée lorsque le revenu se situe en deçà d'un niveau minimum (3 300 \$ en 1993). L'élimination de ce plafond élargirait l'assiette, inclurait les travailleurs à temps partiel et ferait baisser le taux de cotisation.
- Modification de la disposition d'exclusion - Les employés qui prennent une retraite anticipée ont droit à un traitement plus généreux que ceux qui attendent d'avoir 65 ans pour prendre leur retraite. En fait, le mode de calcul de leurs pensions ne tient pas compte du fait qu'ils ont contribué au régime pendant moins d'années que quelqu'un prenant sa retraite à l'âge de 65 ans. L'utilisation de la même période possible de cotisation pour tous les retraités (de 18 à 65 ans) entraînerait une diminution du taux de cotisation.
- Réduction des prestations de survivant - Ces prestations représentaient 14 p. 100 des prestations annuelles totales versées dans le cadre du RPC en 1992. Sont-elles toujours aussi nécessaires maintenant que les femmes jouissent d'une plus grande autonomie financière et qu'il y a eu éclatement de la famille traditionnelle?
- Augmentations graduelles de l'âge normal de la retraite. Cela entraînerait une diminution des taux de cotisation au RPC/RRQ et du taux d'impôt pour le SRG, la SV et l'AC.

Outre le RPC et la SV, il y a deux autres sources de revenu de retraite pour les

Canadiens : les REER et les régimes de pension financés par les employeurs. Seulement 34 p. 100 des Canadiens contribuent à un REER. Au début de 1992, plus de 5,3 millions de travailleurs [47,5 p. 100 des travailleurs salariés] adhéraient aux quelque 18 000 régimes agréés. Quarante-huit pour cent des participants adhéraient à des régimes du secteur public. Les fonds accumulés dans les régimes de pension des secteurs public et privé s'élevaient à plus de 350 milliards de dollars en 1992.

Exception faite de l'emploi réglementé au fédéral, les pensions relèvent de la compétence des provinces. C'est pourquoi les lois varient d'une région à l'autre du pays - ce qui fait que la conception et l'administration des régimes de pension sont plus compliquées pour les provinces qui comptent des employés travaillant dans plus d'une province.

Questions à examiner :

- Les règles du jeu sont-elles équitables en ce qui concerne les stimulants fiscaux pour les régimes de pension privés et les REER?
- Les stimulants fiscaux favorisent-ils les régimes de retraite à prestations déterminées offerts par les employeurs au détriment des régimes de pension à cotisations déterminées (y compris les REER)?
- L'aide fiscale pour les régimes de pension privés est-elle adéquate?

«Toute réforme de la réglementation des régimes de pension publics et privés aurait en fin de compte une incidence sur la taille et la composition de l'ensemble des économies et le degré de propriété nationale des capitaux canadiens. Dans une économie ouverte, l'investissement ne s'en ressentirait pas.» (Jack Mintz, *The Effect of Pension Funding on Investment, Savings, and Financial Intermediation* dans *Pensions, Today and Tomorrow : Background Studies*, p. 397)

- Quelles répercussions pourrait avoir une réforme sur les économies nationales? Sur la

propriété nationale des capitaux canadiens?

- Quel est le rôle des grosses caisses de retraite sur les marchés financiers? (Le Conseil du Trésor prépare actuellement un document sur l'investissement des fonds gouvernementaux.)
- L'approche institutionnelle des pensions nuit-elle à certains emprunteurs?
- L'écart entre les règlements des diverses provinces en matière de pension représente-t-il un lourd fardeau pour les caisses de retraite privées?

«Les caisses de retraite peuvent ébranler les fondements des marchés des capitaux. Leur rôle dans la société est inestimable. Notre sécurité, dans notre vieillesse, en dépend. Or, les caisses de retraite sont aussi devenues l'une des plus grandes forces déstabilisatrices en puissance sur les marchés mondiaux des capitaux.» (*Financial Post*, 4 mai 1993, cahier 1, p. 15)

- Qui devrait réglementer les caisses de retraite - étant donné surtout la mondialisation des marchés des capitaux actuels?

## **SITUATION DU MARCHÉ DES PLACEMENTS EN ACTIONS**

Les marchés des actions sont essentiels au développement et au maintien d'une économie saine et concurrentielle. Ils permettent aux entrepreneurs de se procurer des capitaux et offrent des occasions d'investissement.

Les deux dernières décennies ont vu une augmentation spectaculaire du volume des opérations, des progrès technologiques dans ce secteur, l'arrivée massive d'investisseurs institutionnels (surtout les fonds mutuels et les caisses de retraite), la mise en marché de produits dérivés et la mondialisation des marchés des valeurs mobilières. La gamme des marchés, des courtiers et des produits pour ce qui est des opérations sur valeurs mobilières se diversifie de



plus en plus. De nombreuses opérations sont réalisées à l'extérieur des bourses - au sein d'une même société ou sur le marché hors cote, par exemple.

Il y a 22 ans, aux États-Unis, le volume croissant des opérations était devenu impossible à gérer. Les frais de courtage fixes avaient contribué à l'inefficacité des relations entre les intervenants sur le marché et inutilement fait augmenter les coûts des opérations. Les restrictions à l'accès aux marchés faisaient entrave à la concurrence.

Après que la Securities and Exchange Commission (SEC) eut effectué une étude approfondie des marchés des actions, des modifications ont été apportées au cadre réglementaire en 1975, dont celles touchant la transparence accrue et la déréglementation des droits de courtage, d'où un système assez efficace.

En janvier 1994, la SEC a publié Market 2000, An Examination of Current Equity Market Developments. Elle en est arrivée à la conclusion que le système fonctionne assez bien, mais qu'il y a place pour l'amélioration à l'égard de trois grandes questions :

- les arrangements entre les clients et les courtiers devraient être aussi clairs que possible;
- les intervenants sur le marché devraient disposer au sujet de l'offre et de la demande de tous les renseignements dont ils pourraient avoir besoin dans l'intérêt de leurs clients;
- il y aurait lieu d'encourager la concurrence et l'innovation dans la prestation des services de négociation.

Des recommandations précises ont été faites pour atteindre ces objectifs, dont l'élaboration d'un système de relevés pour saisir le volume croissant des opérations qui ont lieu après la fermeture des bourses et qui sont conclues nominalelement à l'étranger. Cela devrait augmenter la transparence des opérations après les heures d'ouverture.

Les marchés des actions canadiens ont eux aussi subi des changements spectaculaires au cours des deux dernières décennies. Ils fonctionnent toutefois à l'intérieur

d'un cadre réglementaire qui est assez fragmenté. Les bourses, par exemple, sont réglementées par les provinces où elles sont situées.

Pour ce qui est des institutions financières, c'est le Québec qui a été l'initiateur de la déréglementation amorcée au Canada en 1984 lorsqu'il a autorisé les compagnies d'assurance à offrir toute une gamme de services à caractère financier ou autre. En juin 1987, le Parlement a autorisé les institutions financières relevant de sa compétence à être propriétaires de succursales courtières. Au même moment, l'Ontario s'est dotée d'un nouveau règlement qui levait les restrictions à la propriété auxquelles étaient assujetties les firmes de courtage. En outre, l'Ontario et le gouvernement fédéral ont conclu un accord en vertu duquel Ottawa surveillerait les banques et toutes leurs opérations internes alors que la province allait réglementer leurs succursales boursières.

Avant que l'année 1987 ne prenne fin, le secteur des valeurs mobilières avait essentiellement disparu en tant que pilier indépendant du système financier canadien. Les grandes banques canadiennes, des banques et des sociétés de placement étrangères et une société de fiducie avaient acquis une importante participation dans le secteur des valeurs mobilières. Environ 80 p. 100 de celui-ci est maintenant contrôlé par les six grandes banques à charte.

Selon un observateur : « Bien que le secteur canadien des valeurs mobilières ait une assise plus vaste, qu'il soit plus orienté vers l'extérieur et qu'il fonctionne avec considérablement plus de capitaux que jamais auparavant, une plus grande restructuration s'opérera vraisemblablement au cours des cinq prochaines années lorsque les entreprises faisant le commerce des valeurs mobilières réorienteront leurs activités pour se concentrer sur les opérations commerciales les plus rentables et ainsi éliminer les moins rentables. » (Gordon Boreham, « *Three Years After Canada's 'Little Bang'* », *Canadian Banker*, septembre-octobre 1990, p. 14) Cela englobe les opérations au sein d'une même société, le commerce des valeurs mobilières reposant sur l'actif et le commerce des produits dérivés.

Les produits dérivés sont des contrats dont la valeur dépend de celle d'un actif sous-jacent comme des devises, des actions ou des marchandises, d'un indicateur comme des

taux d'intérêt, ou d'un indice boursier ou autre. Les opérations crédit croisé (swaps), les contrats à terme simples et les contrats à terme d'instruments financiers, les options d'achat et les options de vente, les accords de taux plafond ou de taux plancher sont des produits dérivés. Certains sont négociés sur le marché hors cote. Au Canada, divers facteurs, notamment l'absence de réglementation des marchés de produits dérivés, encouragent quelque peu l'effort des marchés des produits hors cote.

D'après une étude récente de la Banque du Canada, en 1992, les six grandes banques à charte, lesquelles comptent pour 90 p. 100 de l'actif comptable des banques canadiennes, ont eu des activités représentant un encours de principal théorique de 2,2 billions de dollars au chapitre des produits dérivés, soit le quintuple environ du montant observé en 1986. (*The Development of Financial Derivatives Markets: The Canadian Experience*, p. 28)

L'auteur de l'étude dit trouver un peu inquiétante la concentration de l'offre de produits dérivés négociés sur les marchés hors cote.

Avec l'expansion des produits dérivés, le risque est très étalé. «Plus inquiétant, encore, les produits dérivés comportent la possibilité d'un risque systémique - le danger que ces contrats puissent amener des troubles localisés des marchés financiers à se répandre comme une traînée de poudre.» (*The Risk That Won't Go Away*, dans *Fortune*, 7 mars 1994, p. 41)

Supposons qu'une crise se produise chez un important courtier et que celui-ci ne puisse honorer ses contrats : cela pourrait-il entraîner une réaction en chaîne causant la faillite d'autres institutions et compromettre les régimes d'assurance-dépôts et nuire aux contribuables?

Le Canada est le seul grand pays industrialisé qui n'a pas d'organisme national des valeurs mobilières. Il y a près de 30 ans, la Commission royale sur les banques et les finances a recommandé que le gouvernement fédéral montre la voie en favorisant l'élaboration de normes élevées et uniformes concernant la législation et la réglementation en matière de valeurs mobilières, soit en créant un organisme de réglementation fédérale. Les provinces s'y sont toujours opposées.

En juin 1992, le premier compte d'opérations bancaires et sur actions a été introduit. Étant donné son rôle d'organisme de réglementation des banques à charte, le



gouvernement fédéral peut-il toujours se dispenser de réglementer la négociation d'actions par les banques? En juin 1992, également, la Fédération internationale des bourses s'est laissée dire que les bourses à l'échelle mondiale seraient soumises à des pressions en faveur de l'amélioration et de l'harmonisation des exigences en matière de divulgation de la part des investisseurs étrangers, puisque les entreprises misent de plus en plus sur les émissions globales d'actions pour répondre à leurs besoins en capitaux.

Le Comité devrait examiner les faits récents sur les marchés des actions, et notamment l'incidence du régime réglementaire au Canada sur l'efficacité et la compétitivité des marchés canadiens des capitaux.

Les arguments de la Commission royale sur le système bancaire et financier en faveur d'un organisme fédéral de réglementation sont-ils toujours valables? Par exemple, un tel organisme permettrait-il de réduire les délais et les coûts associés aux nouvelles émissions sur le marché en éliminant une bonne partie des chevauchements et les écarts dans la réglementation? En exerçant une surveillance plus étroite sur les opérations internationales sur titres, un organisme fédéral pourrait-il aider à attirer les capitaux de sources étrangère et nationale?

Des changements sont imminents, mais quelles répercussions auront-ils? Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux envisagent actuellement la possibilité de créer une commission nationale des valeurs mobilières qui remplacerait les organismes provinciaux existants. Cette question, dont les quatre premiers ministres de l'Atlantique sont à l'origine, est cependant assez complexe. Le Comité pourrait souhaiter servir de tribune à la discussion des principaux enjeux si aucun accord n'intervient. Si un accord de principe est annoncé, il pourrait vouloir servir de tribune au règlement des questions de mise en oeuvre.

---



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

**For the Examination of the state of the financial system in Canada:**

*From the Canada Deposit Insurance Corporation:*

Grant Reuber, Chairman of the Board;  
Jean-Pierre Sabourin, President and Chief Executive Officer.

**For Bill C-15:**

*From the Department of Justice:*

Vincent Kooiman, Counsel, Privy Justice Office (Justice);

Evans Girard, Counsel, Tax Counsel Division, Finance Legal Services.

**For Bill C-13:**

*From the Department of Finance:*

Samy Watson, Director, Personal Income Tax and Sales Tax Division;

Marlene Starrs, Chief (Legislation), Sales Tax Division, Tax Policy Branch;

Brian Wurts, Chief, General Operations - GST, Sales Tax Division, Tax Policy Branch.

**Pour l'examen de l'état du système financier canadien:**

*De la Société d'assurance-dépôt du Canada:*

Grant Reuber, président du Conseil d'administration;  
Jean-Pierre Sabourin, président et chef de la direction.

**Pour le projet de loi C-15:**

*Du ministère de la Justice:*

Vincent Kooiman, conseiller juridique, bureau du Conseil privé (Justice);

Evans Girard, conseiller juridique, direction du droit fiscal, services juridiques du ministère des finances.

**Pour le projet de loi C-13:**

*Du ministère des finances:*

Samy Watson, directeur, divisions de l'impôt des particuliers et de la taxe de vente;

Marlene Starrs, chef de la section législative, division de la taxe de vente, direction de la politique de l'impôt;

Brian Wurts, chef, opérations générales - TPS, division de la taxe de vente, direction de la politique de l'impôt.

C A I  
4c11  
-B18



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, May 3, 1994

Le mardi 3 mai 1994

Issue No. 6

Fascicule n° 6

### First Proceedings on:

Bill C-2, An Act to amend the Department of National  
Revenue Act and to amend certain other Acts in  
consequence thereof.

---

### Premier fascicule concernant:

Le projet de loi C-2, Loi modifiant la Loi sur le  
ministère du Revenu national et d'autres lois  
en conséquence.

---

### APPEARING:

The Honourable David Anderson, P.C., M.P.  
Minister of National Revenue

---

### COMPARAÎT:

L'honorable David Anderson, c.p., député  
Ministre du Revenu national

---

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 3, 1994

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-2, to amend the Department of National Revenue Act and to amend certain other Acts in consequence thereof, met this day at 9:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** First of all, honourable senators, on your behalf I extend a warm welcome to everybody this morning. I know we will be hearing from a number of witnesses as the morning progresses, and I thank them for coming.

The purpose today, as you know, is to consider Bill C-2, which amends the Department of National Revenue Act and certain other acts associated with it. Our first witness is Mr. Pierre Gravelle, Deputy Minister of National Revenue. He will be followed by a number of groups who have expressed an interest in appearing before the committee today. Specifically, we will hear from the president of the Customs Excise Union, from representatives of the Canadian Police Association, Child Find Canada, and CAVEAT. After these various groups have been heard from, we will again hear from the department; the minister will appear, along with Mr. Gravelle again, to respond to the comments that will have been made by the intervening four witnesses. That is our schedule this morning.

We will now begin with the department in the person of Pierre Gravelle, the Deputy Minister of National Revenue.

Mr. Gravelle, I believe you have a brief opening statement. The floor is yours.

**Mr. Pierre Gravelle, Deputy Minister, Department of National Revenue:** Thank you, Mr. Chairman.

Honourables sénateurs, je vous remercie de m'accueillir ce matin afin de faire une courte présentation sur le projet de loi C-2 qui est devant vous.

Let me just review very quickly the business of Revenue Canada. I will then speak about the bill itself and some of the benefits that will flow from this legislative measure.

I think it is worth noting, senators, that Revenue Canada, Customs and Excise and Revenue Canada, Taxation have been two separate departments under the Minister of National Revenue since 1926.

The National Revenue portfolio administers more than 185 acts and regulations, incentives, credits, surtaxes and international treaties. Our accountabilities as a department are to provide border services and border protection, to facilitate international trade, to assess and collect taxes, duties, levies and other payments on behalf of the Government of Canada, and also on behalf of the provincial governments and the territories, and then, as we have

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 3 mai 1994

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui on a renvoyé l'examen du projet de loi C-2, Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu national et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 9 h pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Tout d'abord, honorables sénateurs, j'aimerais en votre nom souhaiter la bienvenue à tout le monde ici présent ce matin. Je sais que nous entendrons un certain nombre de témoins tout au long de la matinée, et je les remercie d'être venus.

Nous sommes ici aujourd'hui, comme vous le savez, pour étudier le projet de C-2, qui modifie la Loi sur le ministère du Revenu national et d'autres lois en conséquence. Notre premier témoin est M. Pierre Gravelle, sous-ministre du Revenu national. Il sera suivi par un certain nombre de groupes qui se sont dits intéressés à comparaître devant le comité aujourd'hui. Plus particulièrement, nous entendrons le président de l'Union Douanes Accise, de représentants de l'Association canadienne des policiers, *Child Find Canada* et CAVEAT. Après que ces divers groupes nous auront présenté leur témoignage, nous verrons une nouvelle fois les représentants ministériels; le ministre viendra nous parler, ainsi que M. Gravelle, une nouvelle fois, afin de réagir aux commentaires qui auront été faits par les quatre témoins qui auront comparu dans l'intervalle. C'est notre horaire pour ce matin.

Nous commencerons par le ministère, en la personne de Pierre Gravelle, sous-ministre du Revenu national.

Monsieur Gravelle, je crois que vous souhaitez faire une brève déclaration liminaire. La parole est à vous.

**M. Pierre Gravelle, Sous-ministre, ministère du Revenu national:** Merci, monsieur le président.

Honourable senators, thank you for inviting me this morning to make a brief presentation about Bill C-2 which is before you.

Permettez-moi de passer très rapidement en revue les affaires de Revenu Canada. Je parlerai ensuite du projet de loi lui-même et de certains des avantages qui découleront de cette mesure législative.

Je crois qu'il convient de souligner, sénateurs, que Revenu Canada, Douanes et Accise et Revenu Canada, Impôt ont été, depuis 1926, deux ministères distincts qui relèvent du ministre du Revenu national.

Le portefeuille du Revenu national administre plus de 185 lois et règlements, mesures incitatives, crédits, surtaxes et traités internationaux. Nos responsabilités ministérielles consistent à fournir des services frontaliers et à assurer la protection de la frontière, à faciliter le commerce international, à imposer et à percevoir des taxes, des droits, des prélèvements et d'autres paiements au nom du gouvernement du Canada, et aussi au nom

*[Texte]*

seen more recently in the last ten to fifteen years, through greater reliance on the tax administration, to effect social and economic payments to individuals and the business sector.

I think these accountabilities satisfy several broad objectives; protecting Canadian sovereignty and interests at the border; ensuring that our trade laws and agreements are respected; generating revenues for governments, of course; and supporting and delivering economic and social programs. They also ensure a level playing field for all Canadians with respect to rights and obligations under revenue laws, and they facilitate interaction between Canadians and their governments. We strive as an objective also to minimize the burden and the cost of compliance associated with laws administered by the department.

In order to attain our objectives, we have to use several programs and several strategies. Of course we have to assess obligations and entitlements, but we believe that a compliant citizenry needs to be informed and assisted. We need to facilitate the movement of people and goods across the border. We have collection and enforcement programs, and redress mechanisms as well for a fair and transparent administration of our regulatory laws.

Let me just give you some volumetrics associated with our mandate. It is always a bit awesome for me simply to use these numbers, but this year, on behalf of governments, we will be collecting about \$190 billion in revenues from customs duties and excise, GST and income taxes. The revenues that we take in represent about 90 per cent of total federal revenues for the Government of Canada.

In a given year, we will welcome at our border about 113 million travellers. We process about 41 million commercial transactions at the border, which represents about \$150 billion worth of trade. We have to deal on an annual basis with 1.9 million GST registrants, 900,000 employers, and about 21 million individual taxpayers.

This revenue administration plays a central role in Canadian society, and it is absolutely critical that we position it in order to be responsive to Canadian objectives and Canadian values, and that we also use the revenue administration to facilitate the interaction between the government and the citizens.

Bill C-2 is one step in that direction. What it will do, essentially, senators, is to provide a single administrative structure capable of more efficiently and effectively executing the department's accountabilities and responsibilities. It is a very simple bill. It merely eliminates the two deputy ministers, the Deputy Minister of Customs and Excise and the Deputy Minister of Taxation, and replaces them with a single deputy minister, the Deputy Minister of National Revenue.

*[Translation]*

des administrations provinciales et territoriales; de plus, comme nous l'avons vu plus récemment au cours des dix à quinze dernières années, nous sommes responsables, en vertu d'un recours plus grand à l'administration fiscale, des paiements versés aux particuliers et au secteur des affaires dans le cadre des programmes sociaux et économiques.

Je crois que ces responsabilités répondent à plusieurs objectifs généraux; protéger la souveraineté et les intérêts du Canada à la frontière; s'assurer que nos lois et accords commerciaux sont respectés; générer des recettes pour le gouvernement, bien sûr, et assurer le soutien et la prestation de programmes économiques sociaux. Elles garantissent en outre que tous les Canadiens jouissent des mêmes droits et satisfont aux mêmes obligations en vertu des lois fiscales, et ils facilitent l'interaction entre les Canadiens et leurs gouvernements. Nous nous efforçons également de réduire au minimum le fardeau des lois administrées par le ministère et ce qu'il en coûte pour s'y conformer.

Afin d'atteindre nos objectifs, il nous faut utiliser plusieurs programmes et plusieurs stratégies. Évidemment, il nous faut évaluer les obligations et les droits, mais nous croyons qu'un citoyen respectueux de la loi doit être informé et aidé. Nous devons faciliter le mouvement des personnes et des biens à la frontière. Nous avons des programmes de perception et d'exécution, ainsi que des mécanismes de redressement pour que l'administration de nos lois réglementaires se fasse de façon équitable et transparente.

Permettez-moi de vous donner une idée du volume des affaires que suppose notre mandat. Je suis toujours quelque peu impressionné chaque fois que j'utilise ces chiffres, mais cette année, au nom des gouvernements, nous percevrons environ 190 milliards de dollars en recettes provenant des droits de douanes et d'accise, de la TPS et de l'impôt sur le revenu. Les recettes que nous prélevons représentent environ 90 p. 100 des recettes fédérales totales du gouvernement du Canada.

Dans une année donnée, quelque 113 millions de voyageurs traversent notre frontière. Nous traitons environ 41 millions d'opérations commerciales à la frontière, pour une valeur d'environ 150 milliards de dollars. Nous devons traiter chaque année avec 1,9 million d'inscrits à la TPS, 900 000 employeurs et environ 21 millions de contribuables.

L'administration de ces recettes joue un rôle central dans la société canadienne, et il faut absolument que nous puissions l'adapter aux objectifs et aux valeurs canadiennes, et qu'elle puisse aussi faciliter l'interaction entre le gouvernement et les citoyens.

Le projet de loi C-2 est un pas dans cette direction. Il servira essentiellement, sénateurs, à établir une structure administrative unique qui permettra d'exécuter de manière plus efficiente et plus efficace les responsabilités et la reddition de comptes du ministère. C'est un projet de loi très simple. Essentiellement, il élimine les deux postes de sous-ministres, le sous-ministre de Douanes et Accise et le sous-ministre de l'Impôt, pour les remplacer par un seul sous-ministre, le sous-ministre du Revenu national.



[Text]

Behind that, of course, are important consequences of this provision in the sense that it will eliminate all of the existing legal and administrative barriers that force us to administer our programs through a stovepipe approach rather than through an integrated coordinated approach. There are substantial commonalities between the principal activities of National Revenue, and this is why administrative consolidation makes sense. We have a common client base.

It makes little sense, it seems to me, for a small business in the importing field to have to transact in a stovepipe way with different parts of National Revenue, whether it is for corporate income tax, payroll deductions, GST collections, import registration, or, of course, border services.

The stovepipe approach so far has forced us to duplicate our efforts, and to take a fragmented approach to client assistance, to revenue collection, to auditing, to assessment and to redress mechanisms.

**The Chairman:** Mr. Gravelle, may I interrupt you for a second? You have used the phrase "stovepipe approach" two or three times. It sounds like a tremendously interesting bureaucratic term. Perhaps you could define it for those of us who are not quite sure what it means.

**Senator Stewart:** It is the coming buzz word.

**The Chairman:** It's the coming buzz word, is it?

**Mr. Gravelle:** Thank you, I will do that.

The Minister of National Revenue is responsible for some very key statutes: The Customs Act, the Excise Act, the Excise Tax Act, the Income Tax Act, and the Special Import Measures Act. Those are the critical pieces of legislation that we have to administer. Because this legislation was enacted over a period of time, we have seen, perforce, the establishment of special administrative structures to administer those acts separately.

Therefore, you have the customs administration which deals with the Canada Customs Act. A separate entity deals with SIMA, the Special Import Measures Act. Essentially, we have had to develop separate administrative structures and duplicate common services to manage the department. We have separate data bases. We have separate information technology branches.

The administrative consolidation will allow us to realize economies of scale, avoid duplication and overlapping and ensure that we take an integrated approach to interaction with businesses, the small corporation, the client or the taxpayer, thereby maximizing the use of our district offices in the field so that a Canadian citizen who wants to deal with any aspect of his accounts with National Revenue will be able to do so through a single office. Therefore, we are putting in place a single business number, so that any business in Canada will have a single account with National Revenue and we will be able to provide integrated

[Traduction]

Derrière tout cela, évidemment, la disposition a des conséquences importantes, en ce sens qu'elle éliminera toutes les barrières juridiques et administratives existantes qui nous forcent à administrer nos programmes en misant sur l'action individualisée plutôt que sur une approche coordonnée et intégrée. Il y a des points communs substantiels entre les activités principales de Revenu national, et c'est pourquoi la fusion administrative est pleine de bon sens. Les clients de nos diverses activités sont les mêmes.

À mon avis, il n'est pas très heureux qu'une petite entreprise d'importation doive transiger selon une action individualisée avec différentes parties du ministère du Revenu national, par exemple pour l'impôt des sociétés, les déductions à la source, le prélèvement de la TPS, l'enregistrement des importations et, évidemment, les services frontaliers.

Jusqu'à présent, cette approche axée sur l'action individualisée nous a forcés à faire double emploi et à adopter une approche fragmentée face à l'aide au client, à la perception des recettes, à la vérification, à l'évaluation et aux mécanismes de redressement.

**Le président:** Monsieur Gravelle, puis-je vous interrompre une seconde? Vous avez utilisé le terme «action individualisée» deux ou trois fois. Ça me semble un terme bureaucratique extraordinairement intéressant. Peut-être pourriez-vous le définir pour ceux d'entre nous qui ne sont pas tout à fait certains de ce qu'il signifie.

**Le sénateur Stewart:** C'est le nouveau mot à la mode.

**Le président:** C'est le nouveau mode à la mode, n'est-ce-pas?

**M. Gravelle:** Merci, je vais vous le préciser.

Le ministre du Revenu national est responsable de certaines lois très importantes: la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur les mesures spéciales d'importation. Ce sont là les plus importantes mesures législatives que nous devons administrer. Comme ces lois ont été promulguées sur une certaine période, nous avons dû, par la force des choses, établir des structures administratives spéciales pour les administrer séparément.

Par conséquent, vous avez l'administration des douanes, qui administre la Loi canadienne sur les douanes. Une entité distincte s'occupe de la LSMI, la Loi sur les mesures spéciales d'importation. Essentiellement, nous avons dû élaborer des structures administratives distinctes et dédoubler les services communs pour administrer le ministère. Nous avons des bases de données distinctes. Nous avons chacun nos directions des techniques de l'information.

La fusion administrative nous permettra de réaliser des économies d'échelle, d'éviter le double emploi et le chevauchement et de faire en sorte que nous adoptions une approche intégrée dans nos relations avec le monde des affaires, la petite entreprise, le client ou le contribuable, et de maximiser par le fait même l'utilisation de nos bureaux locaux de façon à ce qu'un citoyen canadien qui souhaite traiter l'un ou l'autre aspect de ses comptes au ministère du Revenu national soit en mesure de le faire en se rendant à un seul bureau. Par conséquent, nous sommes à installer un numéro d'affaires unique, de façon à ce que toute



## [Texte]

revenue accounting, offsets between tax liabilities and credits, the whole spectrum of our legislative responsibilities.

I should add also that this consolidation is fully consistent with the former government's and this government's commitment to provide more efficient service through program delivery of essential government activities to Canadians. This will allow us, it seems to me, to have a focused and effective range of compliance programs directed at border services, enforcement, smuggling, illegal trade, the underground economy and certainly revenue generation. This will allow us — and we already have examples of it — to reduce the compliance burden by program delivery integration. It will enhance the fairness of revenue administration. It will provide one-stop shopping for our clients. It will provide for a more cost-effective revenue administration.

Suffice it to say that we have taken some measures in headquarters in the past year; we have eliminated a number of branches that were duplicating one another, particularly with regard to finance and administration, communications, corporate services and information technology. We have already realized about \$30 million in savings in headquarters alone, and we anticipate that we will realize similar savings as we provide a more integrated approach to program delivery in our district and regional offices.

Before you this morning is an issue that has been raised on a number of occasions in the past. The question is: Will this administrative consolidation jeopardize the delivery of the minister's statutory responsibilities? In particular, will it jeopardize the delivery of our border services and the protection of Canadian sovereignty at the border? I should like to assure you, as I have done in other circumstances, including in the other place at second reading, that this initiative in no way diminishes, modifies or abrogates the minister's responsibilities under the legislative statutes.

The whole train of measures is meant to strengthen the delivery of these legislative responsibilities, specifically in terms of border services. Customs, I wish to stress, will continue to have as its objectives, to ensure a responsible and effective enforcement of our laws at the border and our sovereignty. It will continue to have as an objective the facilitation of the movement of people and goods and of providing services to other government departments — departments such as Agriculture, Fisheries, Environment and Health — at the border. We will continue to assess and collect duties and taxes on behalf of the federal government and the provinces and basically we will continue to be entrusted with the implementation of Canada's trade policy and, of course, its international trade agreements.

## [Translation]

entreprise au Canada n'ait qu'un seul compte avec Revenu national et que nous puissions être en mesure de fournir en même temps la comptabilité des recettes, de faire la compensation des dettes fiscales et des crédits fiscaux, tout ce qui concerne nos vastes responsabilités législatives.

Je dois ajouter que cette fusion est tout à fait conforme à l'engagement pris par l'ancien gouvernement et le gouvernement actuel de fournir des services plus efficaces dans tous les aspects de la prestation des programmes et des activités gouvernementales essentielles aux Canadiens. Cela nous permettra, il me semble, d'établir une gamme de programmes de conformité précis et efficaces axés sur les services frontaliers, l'exécution de la loi, la contrebande, le commerce illégal, l'économie souterraine et, à coup sûr, la production de recettes. Cela nous permettra — et nous en avons déjà des exemples — de réduire le fardeau que suppose la conformité grâce à une intégration de la prestation des programmes. L'équité de l'administration des recettes s'en trouvera accrue. Nos clients trouveront tous les services à un même endroit. L'administration des recettes sera plus rentable.

Il suffit de dire que nous avons pris certaines mesures dans l'administration centrale au cours de l'année qui vient de s'écouler; nous avons éliminé un certain nombre de directions générales qui dédoublaient les activités d'autres directions générales, particulièrement dans le domaine des finances et de l'administration, des communications, des services ministériels et de la technologie de l'information. Nous avons déjà réalisé environ 30 millions de dollars en économies à l'administration centrale seulement, et nous prévoyons être capables de réaliser des économies semblables à mesure que nous appliquerons une approche plus intégrée de la prestation des programmes dans nos bureaux de district et nos bureaux régionaux.

Vous devez ce matin étudier une question qui a été soulevée à un certain nombre d'occasions dans le passé. La question est celle-ci: cette fusion administrative empêchera-t-elle le ministre de s'acquitter de ses responsabilités législatives? Plus particulièrement, est-ce que cela compromettra la prestation de nos services à la frontière et la protection de la souveraineté canadienne à la frontière? J'aimerais vous assurer, comme je l'ai fait dans d'autres circonstances, notamment à l'autre endroit à la deuxième lecture, que cette initiative ne réduit, ne modifie ni n'abroge en aucune façon les responsabilités du ministre en vertu des textes législatifs.

Tout ce train de mesures vise à assurer le respect de ses responsabilités législatives, particulièrement en ce qui a trait aux services à la frontière. Les douanes, dois-je le dire, continueront d'avoir pour objectif une exécution responsable et efficace de nos lois à la frontière et le respect de notre souveraineté. Son objectif continuera à être de faciliter le mouvement des gens et des biens et de fournir des services à d'autres ministères — comme Agriculture, Pêches et Océans, Environnement et Santé — à la frontière. Nous continuerons d'imposer et de percevoir des droits et des taxes au nom du gouvernement fédéral et des provinces et, fondamentalement, l'application de la politique commerciale du Canada et des accords commerciaux internationaux qu'il a conclus continuera de relever de nous.

[Text]

With that, Mr. Chairman, perhaps I could pause and respond to your questions.

**Senator Stewart:** Mr. Gravelle, do you anticipate with the present volume of work an increase in the number of employees in the department?

**Mr. Gravelle:** As you know, every federal government agency is under severe budget restraint. Over the past eight or nine years we have faced successive budget cuts, and we will continue to do so in the future.

**Senator Stewart:** But you are not dealing with my question, which was, do you anticipate an increase?

**Mr. Gravelle:** I do not anticipate an increase in our base budget. We have been given additional resources and dollars and FTEs, full-time equivalents, or person years to respond to specific new policy-driven initiatives, but we have not been given and we do not expect it, the resources required to cope with, for instance, workload increases under the existing base program.

**Senator Stewart:** Do you expect a decrease, all other things remaining as they now are, other than the deputy minister, who will administer?

**Mr. Gravelle:** First, positions that are duplicate will disappear, because we do not need duplicate positions in the field. Our strategy is to free up resources in order to reinvest in priority areas, such as program delivery at the field level. We will do this through proper training of our employees.

**Senator Stewart:** Are you saying that all things remaining roughly as they now are, there will be no decrease?

**Mr. Gravelle:** This initiative is not meant to reduce staff.

**Senator Stewart:** I understand that, but I am talking about this possible by-product, as it were.

**Mr. Gravelle:** That by-product will mean a more efficient use of our scarce resources, and I cannot attest to the future in terms of whether there will be significant reductions in budgets.

**Senator Stewart:** What I am asking you indirectly, and what you are ducking, is the question: Do you have people who are now underworked?

**Mr. Gravelle:** No.

**Senator Stewart:** If everybody is working at capacity now and everything else remains unchanged, then you will have neither an increase nor a decrease.

**Mr. Gravelle:** I think we will see a slight decrease in corporate resources, because there are some important economies of scale to be realized in corporate services, such as finance and administration.

[Traduction]

Sur ce, monsieur le président, je suis prêt à répondre à vos questions.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur Gravelle, le volume de travail actuel vous porte-t-il à croire qu'il faudra accroître le nombre d'employés du ministère?

**M. Gravelle:** Comme vous le savez, tout organisme du gouvernement fédéral est soumis à de grandes contraintes budgétaires. Au cours des huit ou neuf dernières années, nous avons dû subir des réductions budgétaires à maintes reprises, et la situation se poursuivra dans l'avenir.

**Le sénateur Stewart:** Mais vous ne répondez pas à ma question. Comme je le disais, prévoyez-vous une augmentation?

**M. Gravelle:** Je ne prévois pas d'augmentation de notre budget de base. On nous a accordé des ressources additionnelles en argent et en ETP, en équivalents à temps plein, ou en années-personnes pour nous permettre de mener à bien certaines initiatives découlant de la nouvelle politique, mais on ne nous a pas donné les ressources nécessaires pour faire face, par exemple, à la charge de travail que suppose le programme de base actuel, et nous ne nous attendons pas à ce qu'on le fasse.

**Le sénateur Stewart:** Vous attendez-vous à une diminution, si rien d'autre ne change, outre la question du sous-ministre qui administrera?

**M. Gravelle:** Tout d'abord, les postes qui se dédoublent disparaîtront, parce que nous n'avons pas besoin de postes qui se dédoublent sur le terrain. Notre stratégie vise à libérer des ressources de façon à pouvoir les réinvestir dans les secteurs prioritaires, par exemple la prestation de programmes sur le terrain. Une formation adéquate de nos employés nous permettra d'y arriver.

**Le sénateur Stewart:** Êtes-vous en train de dire que si les choses demeurent grosso modo comme elles le sont, il n'y aura pas de diminution?

**M. Gravelle:** L'initiative ne vise pas une réduction du personnel.

**Le sénateur Stewart:** Je comprends cela, mais je parle de cet effet indirect possible, pour ainsi dire.

**M. Gravelle:** Cet effet indirect signifiera une utilisation plus efficiente de nos rares ressources, et je ne peux vous dire si à l'avenir il y aura d'importantes réductions budgétaires.

**Le sénateur Stewart:** Ce que je vous demande indirectement, la question à laquelle vous ne voulez pas répondre, est celle-ci: Y a-t-il dans votre personnel des gens qui n'ont pas de travail?

**M. Gravelle:** Non.

**Le sénateur Stewart:** Si tout le monde travaille actuellement à capacité et que rien ne change par ailleurs, vous ne pourrez avoir ni augmentation ni diminution.

**M. Gravelle:** Je crois que nous assisterons à une légère diminution des ressources ministérielles parce qu'il y a certaines économies d'échelle importantes à réaliser dans les services ministériels, par exemple les finances et l'administration.



[Texte]

**Senator Stewart:** Could you be more specific with respect to how many you anticipate and what savings you anticipate?

**Mr. Gravelle:** I mentioned that we already had achieved approximately \$30 million worth of savings in that office. Some of that related to a reduction in staff. I do not have the numbers at my immediate disposal, senator, but I could provide that information to you. Other savings were realized through economies of scale, particularly in the area of technology.

We believe similar savings will be made through eliminating duplication and overlapping in overhead or management throughout the department as we proceed with consolidation. Our objective is to free up these resources in order to reinvest them in program delivery.

So my hope and my objective, and that of the government, is to see a slight increase in program delivery resources, either at the district office level or at the border.

**Senator Stewart:** This may not be the correct way of putting it, but let me try. In a sense, what you will be moving toward is the reduction of personnel and money expenditure at the top executive level in the department and the reallocation of those resources to the front lines?

**Mr. Gravelle:** Yes, sir.

**Senator Kinsella:** Just dealing with the machinery of government legislation, when did the drafting of this legislation begin? What input did your ministry have? Who drafted it? Was it done by PCO? Did you do it? Did the Department of Justice do it?

**Mr. Gravelle:** It was done by the Department of Justice. As a matter of fact, this initiative was first announced in October 1992 under the former government. It was realized that for an effective administrative consolidation of National Revenue there would have to be supporting legislation because of the way the various acts under the Ministry of National Revenue were structured. Work was begun on that, but the legislation was not tabled under the former government.

Changes were made to government structures in June of 1993 which proposed the establishment of a public security department with a transfer of some customs employees at border services to that proposed public security department. There was no legislation put forward at that time either.

**Senator Kinsella:** This work has been in progress for about a year?

**Mr. Gravelle:** Yes, senator.

**Senator Kinsella:** Did you participate, Mr. Gravelle, in the PS 2000 enterprise?

**Mr. Gravelle:** Yes.

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Pourriez-vous être plus précis quant au nombre que vous prévoyez et aux économies que vous prévoyez réaliser?

**M. Gravelle:** J'ai mentionné que nous avons déjà réalisé environ 30 millions de dollars en économies dans ce bureau. Une certaine partie de cette économie résultait d'une réduction du personnel. Je n'ai pas les chiffres ici sous la main, sénateur, mais je peux vous fournir cette information. D'autres économies ont été réalisées par la voie d'économies d'échelle particulièrement dans le domaine de la technologie.

Nous croyons que des économies semblables pourront être faites au titre des frais généraux ou de la gestion par l'élimination du double emploi et du chevauchement dans tout le ministère, à mesure que nous procéderons à la fusion. Notre objectif consiste à libérer ces ressources de façon à les réinvestir dans la prestation des programmes.

Ainsi, j'espère, comme le gouvernement, être en mesure d'obtenir une légère augmentation des ressources pour la prestation des programmes, soit dans les bureaux de district, soit aux frontières.

**Le sénateur Stewart:** Ce n'est peut-être pas la bonne façon de le dire, mais je vais essayer. Dans un sens, ce que vous visez, c'est de réduire le personnel et les dépenses en argent au niveau des cadres supérieurs du ministère et de réallouer ces ressources dans les points de service?

**M. Gravelle:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Kinsella:** Du point de vue de l'établissement des lois gouvernementales, quand a-t-on commencé à rédiger ce projet de loi? En quoi votre ministère y a-t-il participé? Qui l'a rédigé? Était-ce le BCP? Vous-même? Le ministère de la Justice?

**M. Gravelle:** C'est le ministère de la Justice. À vrai dire, cette initiative a d'abord été annoncée en octobre 1992, sous l'ancien gouvernement. On réalisait que pour obtenir une fusion administrative efficace du ministère du Revenu national, il devait y avoir une loi à l'appui, à cause de la façon dont les diverses lois relevant du ministère du Revenu national étaient structurées. On a commencé à y travailler, mais le texte législatif n'a pu être déposé sous l'ancien gouvernement.

Des changements ont été apportés aux structures gouvernementales en juin 1993; on proposait l'établissement d'un ministère de la sécurité publique, qui aurait supposé la mutation de certains employés des douanes depuis les points de service à ceux du ministère de la sécurité publique qui devaient voir le jour. Aucune loi n'a été déposée à cette époque non plus.

**Le sénateur Kinsella:** Ce travail est commencé depuis environ un an?

**M. Gravelle:** Oui, sénateur.

**Le sénateur Kinsella:** Monsieur Gravelle, avez-vous participé à FP 2000?

**M. Gravelle:** Oui.



[Text]

**Senator Kinsella:** Certain principles were developed through that exercise, such as empowering members of the public service, and having members of the public service participate in decision making that affects their work; were those principles brought to bear during this past year as you worked to help draft the legislation?

**Mr. Gravelle:** I would like to emphasize how critical some of these objectives were, and have been and will continue to be. This has been driven home to me, very much so, by the extensive interaction I have had over the past few years with individual taxpayers and the business community. I have become critically sensitized to the need to modify the way we do business with Canadians, such as coming back to the Public Service 2000 objectives: Reducing bureaucracy; being more responsive; being client oriented; making sure that the people who work and deliver programs at the field level have sufficient authority to deal satisfactorily with individual taxpayers and business representatives. Those objectives preside over the administrative consolidation of the department.

**Senator Kinsella:** So over this past year you had consultations, discussions and seminars with the customs and excise component of PSAC?

**Mr. Gravelle:** We have ongoing discussions with union representatives.

**Senator Kinsella:** On this topic, reorganization or consolidation?

**Mr. Gravelle:** Yes, there have been meetings and discussions. More important, on the whole management of the department, we have undertaken, for instance, several reviews of our programs and activities. Owing to the big payback for all of us, we have maintained ongoing discussions and set up a whole network of advisory committees. We have a large corporation advisory committee and a small business advisory committee. We have a senior advisory committee and an R&D advisory committee. We have also undertaken a review of the Customs Act to make sure it is in keeping with modern business practices and international trade practices. As a result, we have been able to consult with over 2,000 employees within the department, let alone the key stakeholders in Canadian society.

**Senator Kinsella:** This brings me to my point. That is impressive, a consultation with over 2,000 employees in the ministry. Many of those are advising us that this measure will weaken border protection and compromise national safety and security. You raised that a few moments ago in your testimony. Would you describe that discussion with the 2,000 employees on that topic?

**Mr. Gravelle:** I have heard the argument that this measure will weaken border services and border protection. I have not seen any evidence of that, nor have I been persuaded by the arguments.

[Traduction]

**Le sénateur Kinsella:** Cet exercice avait permis l'élaboration de certains principes, par exemple l'habilitation des membres de la fonction publique et leur participation à la prise de décisions qui touchent leur travail; ces principes ont-ils été concrétisés durant cette année durant laquelle vous avez contribué à rédiger le projet de loi?

**M. Gravelle:** J'aimerais souligner à quel point certains de ces objectifs sont critiques, qu'ils l'ont toujours été et qu'ils continueront de l'être. Les relations étendues que j'ai eues au cours des dernières années avec des contribuables et le monde des affaires ont fini par m'en convaincre. Je suis devenu très sensibilisé à la nécessité de modifier la façon dont nous traitons les affaires de nos citoyens, ce qui nous ramène aux objectifs de Fonction publique 2000: réduire la bureaucratie, être plus à l'affût des besoins, axer nos activités sur le client et nous assurer que les personnes qui travaillent et assurent la prestation des programmes sur le terrain disposent de pouvoirs suffisants pour traiter de façon satisfaisante avec chaque contribuable et chaque représentant du monde des affaires. Ces objectifs président à la fusion administrative du ministère.

**Le sénateur Kinsella:** Ainsi, au cours de l'année qui vient de s'écouler, vous avez eu des consultations, des discussions et des séminaires avec la composante Douanes et Accise de l'Alliance de la Fonction publique du Canada?

**M. Gravelle:** Nous sommes constamment en discussion avec les représentants syndicaux.

**Le sénateur Kinsella:** Sur ce sujet, la restructuration ou la fusion?

**M. Gravelle:** Oui, il y a eu des réunions et des discussions. Plus important encore, sur toute la question de la gestion globale du ministère, nous avons entrepris, par exemple, plusieurs examens de nos programmes et activités. Sachant que nous en profiterions tous, nous avons maintenu la discussion permanente et établi un réseau complet de comités consultatifs. Nous avons un comité consultatif pour les grandes sociétés et un autre pour la petite entreprise. Nous avons un comité consultatif principal et un comité consultatif sur la R-D. Nous avons également entrepris une révision de la Loi sur les douanes pour nous assurer qu'elle est conforme aux pratiques commerciales modernes et aux pratiques en matière de commerce international. Le résultat: nous avons été en mesure de consulter plus de 2000 employés au sein du ministère, sans compter les principaux intervenants de la société canadienne.

**Le sénateur Kinsella:** Cela m'amène au point que je voulais soulever. C'est impressionnant, une consultation de plus de 2000 employés dans le ministère. Bon nombre d'entre eux nous disent que cette mesure affaiblira la protection aux frontières et compromettra la sécurité nationale. C'est ce que vous avez dit il y a un moment dans votre témoignage. Voudriez-vous décrire cette discussion avec les 2000 employés sur ce sujet?

**M. Gravelle:** J'ai entendu l'argument selon lequel cette mesure affaiblira les services à la frontière et la protection de celle-ci. Je n'en ai vu aucune preuve, et je ne suis pas non plus convaincu que ce soit le cas.

[Texte]

I can say, for my part and from my perspective, that the government is committed to the full application and effective administration of the Customs Act, which includes maintaining effective border services.

Witness recent decisions under the anti-smuggling initiative. The government has given National Revenue about \$45 million for this fiscal year so that we can raise our level of effort at the border to deal with anti-smuggling in all its forms by about 350 full-time equivalents, or FTEs. So there is a clear commitment to that.

Frankly speaking, as Deputy Minister of Customs and Excise and as an advisor to the government, I would have great difficulty in supporting a measure that would force the government or a minister to shrink away from his or her statutory obligations.

There is so much transparency in the way we have to administer our revenue laws. There are so many checks and balances that, if we were derelict in our duty in that regard, there would be a public outcry. We would be rendering a disservice to the citizens of this country.

**Senator LeBreton:** On the question of the increased staff at the borders, were they drawn from the outside or from the inside of the department? In the area of moving the department to a more client-oriented format, what kind of training do they receive to be vigilant but yet also treat visitors and Canadians returning to Canada in a courteous and polite way?

I am sure many of us have experienced some of these situations at the border. What kind of care and attention is given to hiring people who are Canada's first ambassadors when people come into the country, including our own citizens returning, and where are they drawn from?

**Mr. Gravelle:** On the training side, if we want to remain relevant, credible and professional in whatever program responsibilities we have to carry out, we need a highly skilled and highly trained workforce. That is why we annually invest about \$45 million in training. In support of the training function we have about 350 full-time staff devising and providing training to our employees throughout the portfolio.

We have a highly regarded training school for our customs inspectors in Rigaud. They go through very rigorous training. As a matter of fact, we have been instrumental in sharing our achievements and our expertise in the training of our customs inspectors internationally, particularly in support of the Customs Cooperation Council's efforts worldwide to buttress and enhance customs administration in the world.

Some of our employees, whether customs inspectors, taxation employees or Excise/GST employees, certainly in recent years, are university graduates and highly skilled. We have now, through

[Translation]

Je peux dire, en ce qui me concerne et selon mon point de vue, que le gouvernement est engagé à appliquer pleinement et à administrer de façon efficace la Loi sur les douanes, qui comprend le maintien de services frontaliers efficaces.

On n'a qu'à regarder les récentes décisions qui ont été prises en vertu de l'initiative visant à lutter contre la contrebande. Le gouvernement a accordé au ministère du Revenu national environ 45 millions de dollars pour le présent exercice afin que nous puissions augmenter d'environ 350 équivalents à temps plein, ou ETP, l'effort que nous faisons à la frontière pour lutter contre la contrebande sous toutes ses formes. Il a donc pris un engagement clair à cet égard.

Honnêtement, en qualité de sous-ministre de Douanes et Accise et de conseiller du gouvernement, j'aurais beaucoup de difficulté à appuyer une mesure qui forcerait le gouvernement ou un ministre à reculer quant à ses obligations législatives.

Il y a tellement de transparence dans la façon dont nous devons administrer nos lois sur le revenu. Il y a tellement de vérifications et de contre-vérifications que si nous devions nous écarter de notre tâche à cet égard, il y aurait des protestations publiques. Ce serait rendre un bien mauvais service aux citoyens de notre pays.

**Le sénateur LeBreton:** En ce qui concerne l'augmentation du personnel aux frontières, ces employés ont-ils été recrutés à l'extérieur du ministère ou à l'intérieur? En ce qui concerne la nouvelle orientation du gouvernement vers une formule plus axée sur le client, quel genre de formation reçoivent-ils qui leur permette de demeurer vigilants tout en traitant les visiteurs et les Canadiens qui reviennent au pays de façon courtoise et polie?

Je suis sûre que nombre d'entre nous ont déjà vécu ce genre de situations aux frontières. À quel point s'attache-t-on à l'embauche de personnes qui sont les premiers ambassadeurs du Canada pour ceux qui arrivent au pays, dont nos citoyens de retour, et où va-t-on chercher ces gens?

**M. Gravelle:** Sur le plan de la formation, nous devons, si nous voulons demeurer pertinents, crédibles et professionnels dans toutes les responsabilités du programme que nous devons exécuter, pouvoir compter sur un personnel hautement qualifié et bien formé. C'est pourquoi nous investissons chaque année environ 45 millions de dollars en formation. À l'appui de cette fonction, nous avons à notre service environ 350 personnes à temps plein qui mettent en forme des cours de formation et les dispensent à tous nos employés pour tous les aspects du programme.

Nous avons à Rigaud un centre de formation fort renommé pour nos inspecteurs de la douane. Ils doivent subir une formation très rigoureuse. À vrai dire, nous nous sommes efforcés de partager nos réalisations et nos connaissances en formation de nos inspecteurs des douanes à l'échelle internationale, en appuyant particulièrement les activités du Conseil de coopération douanière à l'échelle mondiale qui visent à appuyer et à améliorer l'administration des douanes dans le monde entier.

Depuis quelques années au moins, certains de nos employés, qu'il s'agisse d'inspecteurs des douanes, d'employés de l'impôt ou d'employés de l'accise et de la TPS sont des diplômés



[Text]

the staffing policy of the government, put in place the necessary mechanisms so that whenever we have to fill a vacancy we look first to Government of Canada employees, eligibility lists and priorities, supported by proper training so that we can facilitate their reinsertion if they have been in a job affected by certain staffing decisions in other government departments.

**Senator LeBreton:** So you feel quite confident that through this exercise the level of competence at the border will increase. Many people get their first impression of Canada at the border and I should like the people who are being hired, whether from within the government, or the department, or from without, to be cognizant of that.

**Mr. Gravelle:** You are quite right, senator, and I think that our customs inspectors are acutely aware of that. As I said earlier, on a yearly basis we greet at our border posts about 113 million travellers. As well, of course, we deal with about 150,000 importers and exporters on an annual basis, and the commercial transactions are quite important at \$41 million.

There is a need for a fine balance between facilitating customs clearance while at the same time being vigilant in order to protect Canadian society and prevent undesirable people or prohibited goods from coming into the country.

Our collective objective now is to have Customs, for instance, because we are focusing on Customs, benefit from the critical masses that we have in the department as a whole. We want to accelerate the introduction of new technologies to border administration in order to provide better service, more effective trade administration, and certainly better protection at the border. This calls for not only a strengthened and very visible customs administration at the border but also better coordination and cooperation with other law enforcement agencies, which is exactly what we are doing at the moment.

**Senator Meighen:** Welcome, Mr. Gravelle. I have one very short question in terms of training: Have they been, are they and, if so, will they remain, watertight compartments, when you amalgamate these two ministries, or will transferability be encouraged in the future?

**Mr. Gravelle:** Senator, that is an excellent question, because of course this consolidation has to be, and will be, a win-win situation for all. I think that it will, first, provide more cost-effective services to Canadians and reduce the cost and burden of compliance. Second, it will certainly reduce our costs of administration. Third, it has to provide tangible benefits to employees. By that I mean that we will have synergies within the department and economies of scale that will protect that base of training.

[Traduction]

d'universités qui possèdent des compétences très spécialisées. Nous avons maintenant, par l'entremise de la politique de dotation du gouvernement, mis en place les mécanismes nécessaires pour que, chaque fois que nous avons à doter un poste vacant, nous nous tournions d'abord vers les employés du gouvernement du Canada, les listes d'admissibilité et les employés prioritaires qui ont obtenu une formation appropriée de façon à pouvoir réintégrer facilement notre personnel si ces employés occupaient un emploi touché par certaines décisions en matière de dotation dans d'autres ministères du gouvernement.

**Le sénateur LeBreton:** Alors vous êtes bien certain que, par cet exercice, le niveau de compétence à la frontière augmentera. C'est à la frontière que bien des gens ont une première impression du Canada, et j'aimerais que les gens qui sont embauchés, qu'ils proviennent du gouvernement, du ministère ou d'ailleurs, en soient bien conscients.

**M. Gravelle:** Vous avez tout à fait raison, sénateur, et je crois que nos inspecteurs des douanes sont très conscients de ce fait. Comme je l'ai dit plus tôt, nous accueillons chaque année à nos postes frontaliers environ 113 millions de voyageurs. De plus, évidemment, nous transigeons avec environ 150 000 importateurs et exportateurs chaque année, les opérations commerciales représentant une part très importante, soit 41 millions de dollars.

Il faut — et c'est difficile — faciliter d'une part le dédouanement et, d'autre part, demeurer vigilant de façon à protéger la société canadienne et empêcher que des personnes indésirables et des marchandises défendues n'entrent au pays.

Notre objectif collectif actuel est d'amener les douanes, par exemple, parce que nous nous concentrons sur les douanes, à tirer profit des masses critiques que nous avons dans l'ensemble du ministère. Nous voulons accélérer l'introduction de nouvelles technologies dans l'administration des frontières de façon à fournir un meilleur service, une administration plus efficace du commerce et, à coup sûr, une meilleure protection à la frontière. Il nous faut pour cela avoir une administration des douanes beaucoup plus forte et plus visible à la frontière, mais aussi une meilleure coordination et une meilleure collaboration avec d'autres organismes d'exécution de la loi, et c'est exactement ce que nous faisons en ce moment.

**Le sénateur Meighen:** Bienvenue parmi nous, monsieur Gravelle. J'ai une très brève question qui concerne la formation: y a-t-il eu, y a-t-il et, si c'est le cas, y aura-t-il encore des compartiments étanches lorsque vous aurez procédé à la fusion des deux ministères, ou bien est-ce que la transférabilité sera encouragée dans l'avenir?

**M. Gravelle:** Sénateur, voilà une excellente question. Évidemment, cette fusion doit être et sera une situation où tout le monde gagne. Je crois que, tout d'abord, elle donnera des services plus rentables aux Canadiens et réduira le coût et le fardeau de la conformité. Ensuite, elle réduira certainement nos coûts d'administration. Enfin, elle doit fournir des avantages tangibles à nos employés. Ce que je veux dire par là, c'est qu'il y aura des synergies au sein du ministère et des économies d'échelle qui protégeront ce fond de formation.



[Texte]

We wish to open up career streams within the department so that people are not forced to remain within Customs, Excise, GST or Taxation. In terms of training, there has in the past been duplication in training. An auditor or a tax collector has to acquire the same training and the same skills whether they are in Excise, GST or Taxation.

In the area of special investigations, intelligence and interdiction, which runs throughout the portfolio, whether under the Income Tax Act, the Customs Act or the Excise Tax Act, we need to train people so that they have impeccable skills in forensic auditing, intelligence gathering and enforcement.

So there will be, I think, economies of scale, but we will get a bigger bang for our buck in the area of training. That is why I think it is going to be a win-win situation for all.

**Senator Stewart:** We are talking about the integration of various lines of activity. I want to focus specifically on the integration that will be involved for the border services, not GST and not internal or domestic taxation.

What new roles will people at the border be performing that they are not now performing?

**Mr. Gravelle:** In large measure the role will be essentially a border service role the way it is at the moment, senator. This is why I said that the Customs presence will remain very much what it is and quite identifiable. The consolidation has more to do with how we deliver our programs than what we deliver.

**Senator Stewart:** I know, and that is exactly what I am asking about. How will the delivery of the programs at the border be changed as a result of the integration?

**Mr. Gravelle:** The delivery of the program will not be substantially changed. We will continue to process and handle travellers and to process the commercial stream. We will continue to do proper enforcement, and I think that we will strengthen our working relationships with other federal governments to have a more effective border presence.

**Senator Stewart:** Yes, but you seem to be saying that insofar as border services are concerned, the integration will be, if I may use a term of art, as it were, at the top levels, at the headquarters, but that at the border itself the integration will not result in new activities. If there are to be new activities, what will they be?

**Mr. Gravelle:** There might be some complementary activities that will develop over time, not as a result of consolidation, but more as a result of our being more client-oriented.

I will give you an example. Your colleague stressed the importance of welcoming travellers and visitors to Canada at the border. This is absolutely important. We have a very important tourist industry in Canada. We have been approached by economic development boards and by the tourist trade to help

[Translation]

Nous souhaitons instaurer des parcours de carrière au sein du ministère, de façon à ce que ces gens ne soient pas forcés de demeurer avec Douanes, Accise, TPS ou Impôt. En ce qui concerne la formation, il y a eu dans le passé un double emploi. Un vérificateur ou un percepteur d'impôts doit acquérir la même formation et posséder les mêmes compétences, qu'ils oeuvrent à Accise, à TPS ou à Impôt.

En ce qui concerne les enquêtes spéciales, le renseignement et les interdictions, qui touchent tous les aspects du portefeuille, que ce soit en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, de la Loi sur les douanes ou de la Loi sur la taxe d'accise, nous avons besoin de former les personnes de façon à ce qu'elles aient des compétences impeccables en vérification légale, en collecte de renseignements et en exécution de la loi.

Il y aura donc, à mon avis, des économies d'échelle, mais nous en obtiendrons plus pour notre argent dans le secteur de la formation. C'est pourquoi je dis qu'à mon avis tout le monde y gagnera.

**Le sénateur Stewart:** Nous parlons de l'intégration de diverses gammes d'activités. J'aimerais m'attacher particulièrement à l'intégration qui touchera les services à la frontière, pas à la TPS ni aux aspects internes ou intérieurs de l'impôt.

Quels nouveaux rôles les gens aux frontières auront-ils à assumer, outre ceux qu'ils assument déjà?

**M. Gravelle:** Dans une grande mesure, sénateur, le rôle sera essentiellement un rôle de service aux frontières comme il l'est en ce moment. C'est pourquoi j'ai dit que la présence des Douanes demeurera dans une bonne part ce qu'elle est déjà, ce qui est facile à cerner. La fusion a davantage trait à la façon dont nous assurons la prestation de nos programmes plutôt qu'à leur nature.

**Le sénateur Stewart:** Je sais, et c'est exactement ce que je vous demande. En quoi la prestation des programmes à la frontière changera-t-elle à la suite de l'intégration?

**M. Gravelle:** La prestation du programme ne changera pas de façon substantielle. Nous continuerons d'administrer le passage des voyageurs et d'assurer le traitement des effets commerciaux. Nous continuerons à bien faire appliquer la loi, et je crois que ça renforcera nos relations de travail avec d'autres autorités fédérales afin que notre présence à la frontière soit plus efficace.

**Le sénateur Stewart:** Oui, mais vous semblez dire qu'en ce qui concerne les services à la frontière, l'intégration se fera — si vous me permettez d'utiliser un terme spécialisé — comme aux échelons supérieurs, à l'Administration centrale, mais à la frontière elle-même, l'intégration ne se traduira pas par de nouvelles activités. S'il doit y avoir de nouvelles activités, quelles seront-elles?

**M. Gravelle:** Certaines activités complémentaires pourraient être créées avec le temps, non pas en raison de la fusion, mais bien en raison de notre plus grande préoccupation face au client.

Laissez-moi vous donner un exemple. Votre collègue a souligné l'importance de bien accueillir les voyageurs et les visiteurs à la frontière. C'est tout à fait important. L'industrie touristique au Canada est très importante. Des conseils de développement économique et des intervenants du tourisme nous ont approché

[Text]

them at the border to provide information on Canada. I think that this will in no way diminish the role of the customs enforcement program at the border, but will project a very genuine, Canadian, human face on customs administration.

**Senator Stewart:** That could be done without these changes. I am not saying that the changes are bad, but surely that could be done without changing the structure?

**Mr. Gravelle:** As a result of consolidation we will have a customs administration that will be able to rely on the technological capacity of the whole department. We will be able to deal with an importer not only strictly as an importer, but also as a Canadian corporate citizen.

**Senator Stewart:** What does that mean?

**Mr. Gravelle:** It means that in the future the importer will not have a multiplicity of client accounts with us, but will be able to deal with National Revenue through integrated revenue accounting.

**Senator Stewart:** We are distinguishing between the Canadian importer on the one hand and ordinary traffic at the border points. I guess we were talking particularly about border points.

**Mr. Gravelle:** There will be some improvements in the manner in which we deliver some of our customs programs. I will give an example. In the last year and a half we have had discussions with the aerospace industry and the three big automobile manufacturers. They are very important importers for which just-in-time inventory is critical. So far, because of the procedures of the Customs Act, all importations have had to be cleared at the border through a paper trail and on a transaction-by-transaction basis. On an administrative basis we are presently exploring the electronic preclearance of goods for certain importers, and this is a major development for the future.

By doing business differently with us through electronic preclearance, on the basis of their own very conservative estimates, those two industry sectors alone, senator, will realize savings in the order of approximately \$180 million over 10 years. This will have an impact on the manner in which we deliver our customs programs. First, it will free up some highly skilled customs inspectors, who today have to deal mainly with paper on the commercial stream rather than people and travellers. That should eventually enable us to shift the allocation of resources to border enforcement and border protection.

It will also mean that we will have to introduce the notion of verification and audit into the customs universe and customs administration, because if we proceed with electronic clearance of goods at the border we will have to do a proper audit and verification of what has been cleared electronically.

Some changes will be made. However, those business process engineering changes will benefit not only the revenue administration but also the business sector. Those changes are critical.

[Traduction]

pour nous demander de les aider à fournir des informations sur le Canada à la frontière. Je crois que cela ne réduira en rien le rôle du programme d'application de la loi douanière à la frontière, que cela donnera une image très authentique, très canadienne et très humaine de l'administration des douanes.

**Le sénateur Stewart:** Cela pouvait être fait sans tous ces changements. Je ne dis pas que ceux-ci sont mauvais, mais vous pourriez sûrement les faire sans changer la structure, non?

**M. Gravelle:** La fusion permettra que l'administration des douanes soit capable de reposer sur la capacité technologique de tout le ministère. Nous serons capables de considérer un importateur non seulement comme un importateur, mais aussi comme une entité qui contribue à la vie canadienne.

**Le sénateur Stewart:** Que voulez-vous dire par là?

**M. Gravelle:** Ce que je veux dire, c'est qu'à l'avenir, l'importateur n'aura pas tout un éventail de comptes avec nous; il sera capable de traiter avec le ministère du Revenu national selon une méthode de comptabilité intégrée des recettes.

**Le sénateur Stewart:** Nous établissons une distinction entre l'importateur canadien et l'afflux ordinaire au point d'entrée. Je crois que nous parlions particulièrement des points d'entrée.

**M. Gravelle:** La façon dont nous assurons la prestation de certains de nos programmes aux douanes sera quelque peu améliorée. Je vais vous donner un exemple. Depuis environ un an et demi, nous avons des discussions avec l'industrie aérospatiale et les trois grands de l'automobile. Ce sont de très grands importateurs, pour qui le stockage au moment adéquat est critique. Jusqu'à présent, du fait des procédures de la Loi sur les douanes, toutes les importations devaient être dédouanées à la frontière par une série de documents, et pour chaque transaction. Sur le plan administratif, nous étudions à l'heure actuelle le prédédouanement électronique des marchandises, et pour certains importateurs, il s'agira là d'un progrès important.

En modifiant leur rapport avec nous par le dédouanement électronique, sénateur, ces deux secteurs industriels réaliseront des économies d'environ 180 millions de dollars sur dix ans, selon leurs propres estimations très prudentes. Cela aura des répercussions sur la façon dont nous assurons la prestation de nos programmes de douanes. Tout d'abord, cela libérera certains inspecteurs des douanes très qualifiés, qui doivent aujourd'hui traiter des documents ayant trait au flux commercial plutôt qu'aux gens et aux voyageurs. Cela pourrait nous permettre de plutôt allouer des ressources aux mesures d'exécution et de protection à la frontière.

Cela voudra aussi dire que nous devons introduire la notion de vérification dans le monde et l'administration des douanes, parce que si le dédouanement électronique des marchandises se fait à la frontière, nous devons faire une vérification adéquate de ce qui a été dédouané de cette façon.

Certains changements seront apportés. Cependant, ces changements dans la façon d'exécuter le processus commercial seront profitables non seulement pour l'administration des recettes mais aussi pour le secteur des affaires. Ces changements sont critiques.



[Texte]

With regard to the traveller, the real benefits will be in our capacity to accelerate the implementation of new technological tools in the hands of our customs inspectors to do proper tracking and detection of terrorists, smugglers and manipulating the information that we get from other Canadian or foreign law enforcement agencies.

**Senator Stewart:** Perhaps we could shift to another stovepipe or other stovepipes.

How, if at all, will integration affect the relationship between the GST bureaucracy and the personal income tax bureaucracy?

**Mr. Gravelle:** What we need in this area, and what we have been striving for, is an integration of program delivery, that is having GST auditors and tax auditors working together. In the past, senator, what happened was this: If we were dealing with a small business, one day it might receive a visit from a payroll source deduction auditor from the tax side. Another day it might receive a visit from another group of auditors to deal with corporate taxes, whether it was a basic file or a large corporation file. Then another day it might be in contact with a GST auditor. The same multiplicity of interventions resulted through the collections program where, unfortunately, to my great dismay, sometimes there were two or three collectors going after the same corporation.

That does not make sense. It is not a wise, prudent and effective use of government resources, nor is it something that we should inflict on Canadian citizens and Canadian corporations.

The consolidation will drive the integration of audit and collection and special investigations programs at the field level and we will have to maintain some flexibility, because some corporations, depending on their size and the manner in which they are structured, may wish to have different teams of auditors from time to time. Others may wish to have a single coordinated, integrated team of auditors to do their audits.

**Senator Stewart:** What we are saying is that people working for the department will have to learn some new concerns, and the taxation person will have to polish up on GST law and regulations. How long will the process of learning take for these people? It will take some time. On average, will it take two years or four years?

**Mr. Gravelle:** There will have to be cross-training, and that will happen over time, senator. The big benefit is that we can start doing that now. I will not pretend that a tax auditor will automatically become instantly proficient in GST audits and vice versa, but we can realize some accomplishments immediately by having these people work together as audit teams.

[Translation]

En ce qui concerne le voyageur, les avantages réels se retrouveront dans notre capacité d'accélérer la mise en place de nouveaux outils technologiques qui permettront à nos inspecteurs des douanes de procéder à la détection et au suivi adéquat des terroristes et des contrebandiers et de traiter l'information que nous obtenons d'autres organismes d'exécution de la loi, tant du Canada que de l'étranger.

**Le sénateur Stewart:** On pourrait peut-être passer à une autre ou à d'autres approches axées sur l'action individualisées.

En quoi, le cas échéant, l'intégration affectera-t-elle la relation entre la bureaucratie de la TPS et celle de l'impôt sur le revenu des particuliers?

**M. Gravelle:** Ce dont nous avons besoin dans ce domaine, ce que nous recherchons, c'est une intégration de la prestation des programmes, autrement dit, à faire en sorte que le vérificateur de la TPS et le vérificateur de l'impôt travaillent ensemble. Dans le passé, sénateur, voici ce qui arrivait: une petite entreprise, par exemple, pouvait recevoir un jour la visite d'un vérificateur des déductions à la source, et le lendemain, la visite d'un autre groupe de vérificateurs pour l'impôt des entreprises; le fait qu'il s'agissait d'une petite ou d'une grande entreprise importait peu. Un autre jour, un vérificateur de la TPS pouvait se présenter. Cette même multiplicité d'interventions avait cours aussi dans le programme de perception et, malheureusement, je dois dire à mon grand dam que deux ou trois percepteurs se présentaient souvent dans la même entreprise.

Cela n'a pas de sens. Ce n'est pas une utilisation sage, prudente et efficace des ressources gouvernementales, et nous ne devrions pas faire subir cela aux citoyens canadiens et aux entreprises canadiennes.

La fusion amènera l'intégration de la vérification et de la perception, ainsi que des programmes d'enquête spéciale sur le terrain, et il nous faudra conserver une certaine souplesse parce que certaines entreprises, selon leur taille ou la façon dont elles sont structurées, pourraient souhaiter avoir diverses équipes de vérificateurs de temps à autres. D'autres pourraient souhaiter qu'une seule équipe coordonnée et intégrée de vérificateurs s'occupe de leur vérification.

**Le sénateur Stewart:** Ce que nous disons, c'est que les personnes qui travaillent pour le ministère devront apprendre de nouvelles choses importantes, et que la personne chargée de l'impôt devra parfaire ses connaissances de la loi de la TPS et de son règlement. Combien faudra-t-il de temps à ces personnes pour apprendre? Cela prendra un certain temps. En moyenne, faudra-t-il deux ans ou quatre ans?

**M. Gravelle:** Il faudra qu'il y ait de la formation polyvalent, et cela se fera sur un certain temps, sénateur. Le gros avantage, c'est que nous pouvons commencer à le faire dès maintenant. Je n'irai pas jusqu'à prétendre qu'un vérificateur d'impôt devient automatiquement et instantanément compétent pour la vérification de la TPS et vice versa, mais nous pouvons réaliser certaines choses immédiatement en faisant travailler ces gens ensemble, dans des équipes de vérificateurs.



[Text]

**Senator Stewart:** One of them will eventually disappear from at least the doorstep of the corporation and go elsewhere, presumably to the border?

**Mr. Gravelle:** May I illustrate what we have been able to achieve so far, administratively.

**Senator Stewart:** Perhaps you could tell us the following, for our record. You have already talked about \$30 million and now you will tell us again about something that you have achieved so far. I am not challenging legality. However, could you tell us on what legal basis these changes have been made. I should like to have on the record the basis on which you already have acted.

**Mr. Gravelle:** We have done this on an administrative basis, senator, and we have not been able to benefit fully from full administrative consolidation because of the legal impediments. Without any difficulty administratively I could do with only one ADM, Human Resources, one ADM, Finance and Administration, for instance, and one Director of Communications. That person had to be located either under the Customs and Excise side or the Taxation side, and so far we have had people who are employees of either Customs and Excise or Taxation. It makes for a horrendous situation in terms of effectively managing resources.

**Senator Stewart:** You say that you could do this administratively. There must be some statute or prerogative which is the subfoundation for what you have done.

**Mr. Gravelle:** What we have done so far, senator, is simply to use the flexibility provided under either the Customs and Excise Acts or the Taxation Acts. We have maintained affiliations under these two departments, which is why we have not been able to benefit from the full advantages of consolidation.

In terms of better coordination and cooperation between Taxation, GST and Excise, just to illustrate, senator, we had our auditors and our tax collectors work together on all fronts.

As of March 31, 1994, our enhanced collection activities to identify GST non-filers resulted in \$304 million in additional collections. Database cross-referencing, which was not made possible before because all our systems were separate and apart, has resulted in the recovery of \$240 million as of March 31, 1994.

We have also introduced a program to offset GST credit payments against income tax liabilities. This has netted \$70 million.

We also have in place joint GST and income tax initiatives which have identified 4,600 non-filers or non-registrants. This has generated more than \$13 million in additional taxes assessed.

[Traduction]

**Le sénateur Stewart:** L'un d'entre eux finira donc par ne plus se rendre dans les entreprises et ira ailleurs, peut-être à la frontière?

**M. Gravelle:** Puis-je vous donner une illustration de ce que nous avons été capables de réaliser jusqu'à présent, sur le plan administratif?

**Le sénateur Stewart:** Peut-être que vous pourriez nous dire ceci, pour le compte rendu. Vous avez déjà parlé d'environ 30 millions de dollars et puis vous vous apprêtez à nous dire quelque chose à propos de ce que vous avez réalisé jusqu'à présent. Je ne conteste pas la légalité de la chose. Cependant, vous pourriez nous dire sur quel fondement juridique s'appuyaient les changements que vous avez faits. J'aimerais que soit inscrit au compte rendu le fondement sur lequel vous vous êtes déjà appuyés pour agir.

**M. Gravelle:** Le fondement était administratif, sénateur, et nous n'avons pas été capables de tirer pleinement profit de toute la fusion administrative en raison des obstacles juridiques. Sans que cela ne cause de difficulté sur le plan administratif, je pourrais me débrouiller avec seulement un SMA des ressources humaines et un SMA des finances et de l'administration, par exemple, et un directeur des communications. Ce dernier devrait travailler soit à Douanes et Accise soit à Impôt, et jusqu'à présent, nous avons eu des employés de l'un ou de l'autre. Cela complique la situation d'une façon affreuse, sur le plan d'une gestion efficace des ressources.

**Le sénateur Stewart:** Vous dites que vous pourriez faire cela sur le plan administratif. Vous avez dû sûrement vous appuyer sur une quelconque loi ou une certaine prérogative pour faire ce que vous avez fait?

**M. Gravelle:** Ce que nous avons fait jusqu'à présent, sénateur, c'est tout simplement de nous prévaloir de la souplesse que permettent les lois sur les douanes et accise et les lois sur l'impôt. Nous avons conservé nos affiliations avec ces deux ministères et c'est pourquoi nous n'avons pas été capables de tirer profit de tous les avantages de la fusion.

En ce qui concerne une meilleure coordination et une meilleure collaboration entre Impôt, TPS et Accise, je vous dirai pour illustrer la chose, sénateur, que nous avons amené nos vérificateurs et nos percepteurs d'impôt à travailler ensemble sur tous les fronts.

À partir du 31 mars 1994, l'amélioration de nos activités de perception visant à identifier les non-déclarants de la TPS ont amené 304 millions de dollars en perceptions supplémentaires. La comparaison des données informatiques, qui était impossible parce que tous nos systèmes étaient distincts, nous a permis de récupérer 240 millions de dollars au 31 mars 1994.

Nous avons également mis en place un programme visant à réduire le crédit pour TPS de l'impôt à payer. Ainsi, nous avons récolté 70 millions de dollars.

Nous avons aussi mis en place des initiatives conjointes de TPS et d'Impôt sur le revenu qui nous ont permis d'identifier 4 600 non-déclarants ou non-inscrits. Ainsi, nous avons pu récolter plus de 13 millions de dollars en impôt supplémentaire.

[Texte]

**Senator Stewart:** Is there any legal problem created as a result of confidentiality provisions under the Income Tax Act?

**Mr. Gravelle:** Fortunately, the Excise Tax Act and the Income Tax Act allow us to do the proper data matching, because it is for tax administration purposes, something which is provided for by statute.

**Senator Stewart:** Does that cover the GST?

**Mr. Gravelle:** Yes.

**The Chairman:** If there are no other questions, I thank Mr. Gravelle.

I now call on Mr. Legacy, President of the Customs and Excise Union.

May I repeat for those who have come in late that our intention is to proceed with representatives of the union and then some other groups that have expressed an interest in appearing before us. When they are finished, Mr. Gravelle and his minister will reappear later on this morning to make their closing comments.

**Mr. Mansel R. Legacy, National President, Customs Excise Union Douanes Accise:** Mr. Chairman, members of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, it is a pleasure to be here today. On behalf of the Customs and Excise components of the Public Service Alliance of Canada, I should like to take this opportunity to thank the members of the committee for allowing our appearance here today.

For the record, my name is Mansel R. Legacy. I am the National President of the Customs Excise Union Douanes Accise. I am also a customs inspector.

In my capacity as National President of the union I represent some 11,000 employees of the Government of Canada who work for the Department of National Revenue.

At this point I wish to introduce my attending members of the national executive. They are Mr. Victor Dumesnil, Mr. Wayne Mercer, and Mr. Doug Kasakowski. They are all National Vice-Presidents of the Customs Excise Union and come from diverse areas of Revenue Canada and from various parts of the country.

By appearing here today we intend to do a number of things, and I would make reference to our brief to the committee, in which we list them. First, it is our intention to raise anomalies and questions and to provide you with pertinent information that demands that Bill C-2, which allows the integration of Customs with Taxation, be stopped and thoroughly reviewed.

In support of our position, we will bring to you some disturbing facts from the Ekos report, which was a suppressed report that was funded by the federal government. It was basically for the Immigration Department, as well as for Customs. It was a study of the primary inspection line of Canada Customs by which we do the primary questioning for immigration matters.

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Les dispositions relatives à la confidentialité prévue dans Loi de l'impôt ne vous empêchent-elles pas de faire cela?

**M. Gravelle:** Heureusement, la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt nous permettent de comparer les données au besoin, parce que nous le faisons aux fins de l'administration de l'impôt, et c'est un motif prévu dans la loi.

**Le sénateur Stewart:** Est-ce que cela inclut la TPS?

**M. Gravelle:** Oui.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autre question, je remercie M. Gravelle.

J'appellerai maintenant M. Legacy, président de l'Union Douanes Accise.

Pour le bénéfice de ceux qui sont arrivés en retard, je répète que nous avons l'intention d'entendre les représentants de l'Union et de certains autres groupes qui se sont dits intéressés à comparaître devant nous. Lorsqu'ils auront terminé, M. Gravelle et son ministre reviendront plus tard ce matin nous présenter leurs derniers commentaires.

**M. Mansel R. Legacy, président national, Union Douanes Accise:** Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, c'est pour moi un réel plaisir d'être ici aujourd'hui. Au nom des composantes Douanes et Accise de l'Alliance de la fonction publique du Canada, j'aimerais profiter de cette occasion pour remercier les membres du comité de nous permettre de comparaître ici aujourd'hui.

Pour le compte rendu, je préciserai que je m'appelle Mansel R. Legacy. Je suis le président national de l'Union Douanes Accise. Je suis aussi inspecteur des douanes.

En qualité de président national du syndicat, je représente quelque 11 000 employés du gouvernement du Canada qui travaillent pour le ministère du revenu national.

Maintenant, j'aimerais vous présenter les membres de la direction nationale qui sont avec moi. Il s'agit de MM. Victor Dumesnil, Wayne Mercer et Doug Kasakowski. Ce sont tous des vice-présidents nationaux de l'Union Douanes Accise, qui proviennent de divers secteurs de Revenu Canada et de diverses régions du pays.

En comparaisant aujourd'hui, nous nous proposons de faire un certain nombre de choses, et je ferai des allusions au mémoire que nous avons présenté au comité, dans lequel nous les énumérons. Tout d'abord, nous avons l'intention de souligner des anomalies et des questions ainsi que de vous fournir des informations pertinentes pour que le projet de loi C-2, qui permet la fusion de Douanes et Impôt, n'aille pas plus loin et fasse l'objet d'un examen approfondi.

À l'appui de notre position, nous porterons à votre attention certains des faits troublants signalés dans le rapport Ekos, rapport qui n'a jamais été publié et qui a été financé par le gouvernement fédéral. Il était destiné fondamentalement au ministère de l'Immigration ainsi qu'à Douanes. Il s'agissait d'une étude de l'examen primaire global de Douanes Canada, dont nous nous



[Text]

We will be raising a number of unanswered questions today which in good conscience any government should pursue before implementing this bureaucratic plan which, by the bureaucracy's own admission, will generate minimal savings of just over one per cent of its total projected budget after integration, while in our opinion endangering Canada's border security.

We will focus squarely on the real customs challenges and make some constructive recommendations and suggestions which we think will protect the sovereignty and the integrity of Canada's openly vulnerable borders.

Your committee's current review of Bill C-2 is of crucial importance to the Canadian public. The members of the Customs Excise Union Douanes Accise are acutely aware of and sensitive to the challenges faced by the government in rationalizing its services, minimizing duplication and expense, and providing good value to its clients, the Canadian people.

Notwithstanding this, we come to you today on a matter of national safety and security. Last December, out of a need to inform Canadians about this initiative, we as a union began a public information campaign. Our ads appeared in the *Hill Times* and on 33 billboards in locations across Canada. Since then, over 24,500 concerned Canadians have phoned our information line in support of our fight against a reduction of border security.

As well, many prominent Canadian organizations, some of which are here with us today, are supporting this campaign for a review of this new initiative by the federal government. The Canadian Police Association, the Canadian Association of Distillers, the Canadian Teachers' Federation, Child Find Canada and Canadians Against Violence Everywhere Advocating its Termination, better known as CAVEAT are but a few of the organizations that have spoken out publicly about this issue. I stress that these are very high-profile and credible organizations, some of whom are with us here today.

Added to this, many border cities have passed unanimous resolutions supporting our position against integration, believing, as we do, that the results will prove dangerous to Canada's day-to-day security.

In order to put this opening statement in context, I would draw your attention to the brief entitled, "Protecting the Integrity of Canada Customs, a View from the Working Level", which can be found in the information kit provided to all Members of the House of Commons and the Senate.

We of the Customs Excise Union Douanes Accise know that the integration resulting from the amendments proposed in Bill C-2 will compromise national safety and security through a watering down of border protection. This will, without a doubt, lead to an increase in the number of criminals entering our

[Traduction]

servons dans le premier interrogatoire dans les affaires d'immigration.

Nous soulèverons aujourd'hui un certain nombre de questions qui demandent réponse et que tout gouvernement devrait, en bonne conscience, étudier avant de mettre en place ce plan bureaucratique qui, selon l'avis même des bureaucrates, n'amènera que des économies minimes dépassant à peine 1 p. 100 de son budget total prévu après la fusion, et qui, selon nous, met en danger la sécurité du Canada à la frontière.

Nous nous attacherons particulièrement au vrai défi que doivent relever les douanes et présenterons certaines recommandations et suggestions constructives qui, selon nous, protégeront la souveraineté et l'intégrité du Canada, dont les frontières ouvertes sont particulièrement vulnérables.

L'étude que fait actuellement votre comité sur le projet de loi C-2 est d'une importance cruciale pour le public canadien. Les membres de l'Union Douanes Accise sont particulièrement sensibilisés et sensibles à l'obligation d'un gouvernement de rationaliser ses services, de réduire le double emploi et les dépenses et de fournir des services de valeur à ses clients, les citoyens canadiens.

Quoi qu'il en soit, nous venons vous voir aujourd'hui pour une question de sécurité nationale. En décembre dernier, on a senti qu'il fallait informer les Canadiens à propos de cette initiative; notre syndicat a donc entrepris une campagne d'information publique. Nos annonces ont paru dans le *Hill Times* et sur 33 panneaux d'affichage un peu partout au Canada. Depuis lors, plus de 24 500 Canadiens touchés nous ont téléphoné pour appuyer notre lutte contre une réduction de la sécurité à la frontière.

De plus, nombre d'organisations canadiennes importantes, dont certaines sont représentées ici aujourd'hui, appuient cette campagne visant l'examen de cette nouvelle initiative du gouvernement fédéral. L'Association canadienne des policiers, l'Association canadienne des distillateurs, la Fédération canadienne des enseignants et des enseignantes, *Child Find Canada* et les Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation, mieux connu sous le sigle de CAVEAT, ne sont que quelques-unes des organisations qui ont parlé publiquement à ce sujet. Je tiens à souligner qu'il s'agit là d'organismes très visibles et très crédibles, dont certains représentants sont aujourd'hui parmi nous.

En plus de cela, de nombreuses villes frontalières ont adopté des résolutions unanimes à l'appui de notre position contre la fusion, car elles croyaient comme nous que les résultats risquent de compromettre la sécurité quotidienne de notre pays.

Pour placer cette déclaration liminaire en contexte, j'attirerai votre attention sur le mémoire intitulé «*Protecting the Integrity of Canada Customs, a View from the Working Level*», qu'on peut trouver dans la trousse d'information fournie à tous les députés fédéraux et sénateurs.

t que la fusion résultant des amendements proposés dans le projet de loi C-2 compromettra la sécurité nationale en affaiblissant la protection offerte aux frontières. Cela augmentera sans nul doute le nombre de criminels qui entrent dans notre pays et une progression de l'importation illégale de pornographie mettant en



## [Texte]

country and an increase in the illegal importation of child pornography, drugs, firearms and other contraband.

We believe that any weakening of border protection will be directly attributable to the bureaucracy's integration plan, which has already begun to be implemented although the legislation has not been passed.

The proposed legislation may seem innocuous at first glance. However, it will cause the customs and excise operation of Revenue Canada to be absorbed into the taxation administration. If this is allowed to happen, the daily priorities of customs inspectors will be overshadowed by those of the taxation administration. It is our contention that while they share certain revenue-collection functions, these two groups have no extended community of interest.

We must ask at this time if it is wise to further erode the enforcement role of customs personnel at Canadian borders when smuggling is at an all-time high, when the availability of weapons and the corresponding violence is on the increase in Canadian schools, and when unwanted criminals are making their way into Canada, considering it a haven where welfare is easy to get and the living is good. It should be more than obvious that this is a time to enhance border protection, not to diminish it.

It is no secret. Each day we read and hear about incidents such as drive-by shootings, armed robberies, or other illegal acts. In Toronto alone last year 63 per cent of retail store robberies were committed by assailants armed with guns. Yet the bureaucracy is advising the politicians that integration of Canada Customs with taxation will not adversely affect the enforcement role of our border inspection service. What is more frightening is that it appears that our politicians are blindly accepting this advice.

We ask the minister and his deputy to explain this logic to the families of those recently murdered in drive-by shootings and armed robberies during the past few weeks. These incidents are no doubt directly linked to the massive gun smuggling problem recently documented by the Ontario Solicitor General's "Project Gun Runner". This has convinced many major police forces across Canada that most guns used by criminals in Canada are smuggled into the country from the United States.

The Ekos Report, which was a government-funded study conducted as recently as 1992, certainly confirms our contentions. It cites a critical need for customs employees to be provided with a clear mandate, better working tools and more training. It also calls for more effective interdepartmental communication between Immigration and Canada Customs. A statistic of the report states that, as a result of deficiencies, over 50,000 persons who came to Canada's borders during a six-week study period, and who should have required at the time a referral for secondary questioning, were missed entirely. It is Canada Customs' function at the border to do the primary questioning. If we feel that there is something awry, then it is our mandate to refer those individuals

## [Translation]

scène des enfants, de drogue, d'armes à feu et d'autres articles de contrebande.

Nous croyons que tout affaiblissement de la protection à la frontière sera directement attribuable au plan de fusion des bureaucraties, qui a déjà commencé à être mis en place même si les textes législatifs ne sont pas encore adoptés.

Le projet de loi peut sembler avoir peu de portée à première vue. Cependant, il amènera les activités de Douanes et Accise de Revenu Canada à être absorbées par l'administration fiscale. Si l'on permet que cela se produise, les priorités journalières des inspecteurs des douanes passeront derrière celles de l'administration de l'impôt. Selon nous, même si certaines fonctions de perception de recettes leur sont communes, ces deux groupes ne partagent pas beaucoup d'intérêts communs.

Il nous faut maintenant nous demander s'il est sage de miner davantage le rôle d'exécution de la loi du personnel des douanes aux frontières du Canada, à une époque où la contrebande atteint des sommets sans précédent, où on observe de plus en plus d'armes en circulation et d'actes de violence dans les écoles canadiennes, et où des criminels indésirables réussissent à s'introduire au Canada, sachant qu'il s'agit d'un véritable paradis où l'aide sociale est facile à obtenir et où il fait bon vivre. N'est-ce pas suffisant pour montrer qu'il faut accroître la protection des frontières, et non pas la réduire?

Ce n'est pas un secret. Chaque jour, nous entendons parler de fusillades dans la rue, de vols à main armée ou d'autres actes illégaux. À Toronto seulement, 63 p. 100 des cambriolages commis l'an dernier chez des détaillants ont été commis par des gens armés. Pourtant, les bureaucrates disent aux politiciens que la fusion des douanes canadiennes avec le service de l'impôt n'aura aucun effet négatif sur le rôle d'exécution de nos services d'inspection à la frontières. Plus terrifiant encore, il semble que nos politiciens acceptent ce conseil les yeux fermés.

Nous demandons au ministre et à son sous-ministre d'expliquer la logique de ce raisonnement aux familles de ceux qui ont récemment été victimes d'un meurtre dans la rue ou de vol à main armée au cours des dernières semaines. Il ne fait pas de doute que ces incidents sont directement reliés au problème de contrebande massive d'armes récemment documenté par le projet *Gun Runner* du Solliciteur général de l'Ontario. Cela a convaincu nombre des plus importantes forces de police du Canada que la plupart des armes utilisées par des criminels au Canada proviennent des États-Unis et ont été introduites en contrebande.

Le rapport Ekos, réalisé en 1992 grâce à des fonds gouvernementaux, vient étayer nos affirmations. On y indique que les employés des douanes ont absolument besoin qu'on leur donne un mandat clair, de meilleurs outils de travail et davantage de formation. On y prône aussi l'instauration de communications plus efficaces entre le service d'immigration et le service des douanes. Le rapport présente aussi une statistique selon laquelle les lacunes du service ont fait en sorte que plus de 50 000 personnes qui se sont présentées aux frontières du Canada durant les six semaines qu'a duré l'étude auraient dû être obligées de subir un examen secondaire, mais qu'elles ne l'ont pas été. Il incombe à Douanes Canada de procéder à l'examen primaire à la frontière.

## [Text]

for secondary questioning. In that study period it shows that we would have missed over 50,000 people that should have been referred. It is no small wonder that smuggling, violence and crime are on the increase and certainly thriving in Canada.

The current government's stated aversion to public security, particularly as it pertains to immigration policy, is out of touch with the extremely violent reality that permeates our country every day. There are a number of anomalies and shortcomings within the current immigration policies that are at an all-time high. As a consequence, the social and racial tolerance of the Canadian public is strained beyond containment.

A case in point is the current situation involving the recent "Just Desserts" robbery and murder in Toronto. One of the co-accused had been deported two years ago but had successfully convinced the Immigration Appeal Board to allow him to stay in Canada. The consequences were quite obvious.

Bill C-2 is being described by officials of Revenue Canada as a housekeeping bill which will allow consolidation of administrative structures to eliminate duplication and reduce expenditures. Yet these same officials were hard pressed to answer even the most basic budgetary questions that were posed to them by the Standing Committee on Finance at the House of Commons hearings.

For example, the minister and his deputy stated that in anticipation of this legislation some \$30 million had already been saved. However, during the same testimony he subsequently characterized this amount as "projected savings". Officials of the department went on to list programs where approximately \$13 million of these savings were reinvested. These programs had been announced and put in place by the previous government long before integration was an issue; programs such as the personal alarm security system, X-ray machines and licence plate readers for the most part had been approved and funded as far back as 1985; this places in doubt the credibility of departmental claims.

Further to this, our information from the field has confirmed a much different type of monetary activity at this time. Furniture, vehicles and mass purchases of facility-type goods are being made while the promised increased staffing of an additional 350 customs inspectors to stem smuggling is at a virtual standstill. I ask you: Are these the actions of a department whose real purpose of mind is saving taxpayers some money and curtailing smuggling in Canada?

The same officials were very candid in their admission before the Finance Committee that these anticipated savings only represented just over one per cent of an integrated Revenue Canada budget of \$2.4 billion. When one juxtaposes these supposed savings with the imminent threat of having a tax

## [Traduction]

Si nous avons l'impression qu'il y a quelque chose de louche, alors notre mandat nous oblige à faire subir aux personnes en question un examen secondaire. Durant la période qu'a duré l'étude, il semble que nous ayons laissé passer 50 000 personnes qui auraient dû subir un examen secondaire. Il n'est pas étonnant alors que la contrebande, la violence et le crime soient à la hausse et qu'ils soient florissants au Canada.

L'aversion déclarée du gouvernement actuel en ce qui concerne la sécurité publique, particulièrement en ce qui a trait à la politique de l'immigration, ne tient absolument pas compte de la réalité extrêmement violente que vit notre pays chaque jour. Certaines anomalies et lacunes dans les politiques courantes d'immigration atteignent un niveau jamais vu. Par conséquent, la tolérance sociale et raciale du public canadien est mise à rude épreuve.

Pour s'en convaincre, on n'a qu'à penser au récent cambriolage suivi d'un meurtre dans le restaurant «Just Desserts» à Toronto. L'un des co-accusés avait été expulsé du pays il y a deux ans, mais avait réussi à convaincre la Commission d'appel de l'immigration de lui permettre de demeurer au pays. Les conséquences ont été plutôt évidentes.

Le projet de loi C-2 est décrit par les représentants de Revenu Canada comme un projet de loi d'ordre administratif qui permettra une fusion de structures administratives afin d'éliminer le double emploi et de réduire les dépenses. Pourtant, les mêmes représentants ont eu de la difficulté à répondre même aux questions budgétaires les plus simples qui leur ont été posées aux cours des audiences du Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

Par exemple, le ministre et son sous-ministre ont déclaré que quelque 30 millions de dollars avaient déjà été économisés en prévision de cette loi. Cependant, durant le même témoignage, le ministre a par la suite qualifié ce montant d'«économies prévues». Les représentants du ministère ont ensuite énuméré des programmes où l'on réinvestirait environ 13 millions de ces épargnes. Ces programmes ont été annoncés et mis en place par le gouvernement précédemment bien avant qu'il ne soit question de fusion; des programmes comme le système d'alarme personnel, les machines à rayon X et les lecteurs de plaque d'immatriculation ont été, pour la plupart, approuvés et financés depuis longtemps, dans certains cas en 1985; on peut se permettre de douter des affirmations du ministère.

Par la suite, nos informateurs sur le terrain ont confirmé qu'une activité monétaire d'un genre tout à fait différent avait lieu. On achète des meubles, des véhicules et des tas de biens immobiliers, tandis que l'augmentation promise de 350 inspecteurs des douanes pour mettre fin à la contrebande est pratiquement au point mort. Je vous demande ceci: est-ce à cela qu'on doit s'attendre de la part d'un ministère qui prétend vouloir économiser l'argent des contribuables et mettre fin à la contrebande au Canada?

Les mêmes représentants ont admis candidement devant le Comité des finances que les épargnes qu'ils prévoient réaliser ne représentaient qu'à peine un peu plus de 1 p. 100 d'un budget intégré de Revenu Canada de 2,4 milliards de dollars. Si on juxtapose ces économies supposées et la menace imminente



## [Texte]

collection agency enforcing our borders, one cannot help but wonder what strategic thinking has gone into this decision and why it is not being questioned more vigorously.

For example, when one estimates the increase in provincial and municipal taxes for the additional policing required as a result of less border enforcement, the taxpayer once again should not expect any tax relief nor increased security as a result of integration. These anomalies must not go unchallenged; they are alarming.

You should be made aware as well of the current status of the "anti-smuggling initiative" announced by the Prime Minister on February 8 of this year. In his announcement, the Prime Minister fully committed \$45 million and 350 new full-time equivalent positions, or person years, to combat the massive smuggling operations that are prevalent along the Canada-U.S. border. We were assured that two-thirds of the 350 full-time equivalents or person years, or approximately 233 full-time staff, would be hired, with the balance being staffed by various term appointments ranging from three months to two years.

In spite of the urgency placed on this initiative by the Prime Minister, almost three months have now passed and only approximately 30 of the 233 full-time inspectors have been hired across Canada. Instead, a number of transfers have been made, or are being contemplated, from taxation personnel who, with all due respect, have not received the mandatory testing and training. These actions are a true example of what integration will mean to all Canadians.

When one considers the irreparable damage that is done by child pornography, illegal drugs and firearms which end up in the wrong hands, combined with the longer and longer list of missing children in our society, would it be strategic or would it make sense to absorb a law enforcement structure into a tax collecting body that is five times its size and oriented to the mandate of tax collection?

While our customs members have been told that their customs functions would not adversely be affected by integration, each day our national office is informed of instances where integration has already begun, even though Bill C-2 has not yet been passed. Departmental officials are receiving "first affected" notices to inform them that their jobs will disappear. Canadians at this time need legislative assurances that sovereignty and border protection will remain intact and viable to ensure their protection.

It is important to note that stopping integration will not enhance the salaries, benefits or working conditions of our members. It is strictly a matter of ensuring that, through what we feel is a misguided, bureaucratic endeavour, our Canadian borders do not become an easy target for the criminal element, a syndrome no longer exclusive to other countries, particularly our neighbour to the south.

## [Translation]

d'installation d'un organisme qui prélève des taxes à nos frontières, on ne peut que se demander quelle pensée stratégique a été à la base de cette décision et pourquoi on ne la remet pas en question avec plus d'ardeur.

Par exemple, si on évalue la hausse de taxes provinciales et municipales qu'exigera l'augmentation des forces policières imputable à une réduction des mesures d'exécution aux frontières, on voit que le contribuable, encore une fois, ne devrait pas s'attendre à une baisse de taxe ni à une augmentation de la sécurité résultant de la fusion. Ces anomalies ne doivent pas être acceptées sans mot dire; elles sont alarmantes.

Vous devriez aussi connaître le stade où en sont les mesures de lutte contre la contrebande annoncées par le premier ministre le 8 février dernier. Le premier ministre s'était alors engagé à consacrer 45 millions de dollars et 350 nouveaux équivalents à temps plein, ou années-personne, à la lutte contre les opérations massives de contrebande menées à la frontière canado-américaine. On nous avait assuré qu'on embaucherait environ 233 nouveaux employés à temps plein, ce qui représente les deux tiers de l'équivalent à temps plein promis, le reste devant être constitué de postes qui seraient dotés au moyen d'employés nommés pour une période déterminée allant de trois mois à deux ans.

Or, malgré le caractère d'urgence que le premier ministre avait conféré à cette mesure, près de trois mois se sont écoulés, et 30 personnes seulement ont été embauchées sur les 233 nouveaux inspecteurs à temps plein promis. Au lieu de cela, on a muté ou on envisage de muter des employés de l'impôt qui, avec tout le respect qu'on leur doit, n'ont pas passé les tests ni reçu la formation obligatoire. Voilà de vrais exemples de ce que l'intégration signifiera pour tous les Canadiens.

Si l'on tient compte des torts irréparables que pose l'utilisation d'enfants dans la pornographie, les drogues illicites et les armes à feu qui tombent dans les mains de personnes mal intentionnées, et qu'on pense à la liste de plus en plus longue d'enfants disparus dans notre société, serait-il sage sur le plan stratégique ou serait-ce tout simplement sensé d'intégrer une structure d'exécution de la loi dans un organisme de perception de taxes qui a cinq fois son importance et dont le mandat consiste à percevoir des impôts?

Même si les membres de nos douanes se sont fait dire que leurs fonctions ne seraient pas affectées par la fusion, notre bureau national reçoit chaque jour des informations confirmant que l'intégration est déjà commencée, même si le projet de loi C-2 n'a pas encore été adopté. Les représentants du ministère reçoivent des avis pour qu'ils informent nos membres que leurs emplois vont disparaître. En ce moment, les Canadiens ont besoin de confirmations législatives selon lesquelles la protection des frontières et de la souveraineté du pays demeurera intacte pour qu'eux-mêmes soient protégés.

Il est important de souligner que l'interruption de la fusion n'augmentera pas les salaires, avantages et conditions de travail de nos membres. Il s'agit simplement de faire en sorte qu'en raison de ce qui constitue, à notre avis, une entreprise bureaucratique qui fait fausse route, nos frontières canadiennes ne seront pas la cible facile d'éléments criminels, syndrome qui n'est plus le propre d'autres pays, particulièrement de nos voisins du sud.



[Text]

In that statement we base a large amount of our credibility in this whole campaign in that there is nothing in it for the Customs Excise Union or its members. What is in it is the full protection of the Canadian public.

In February, while the Prime Minister announced a reduction in cigarette taxes, Minister Anderson stated:

My department will play a significant role in the government's strategy to combat smuggling and we have been given the resources, 350 extra person-years, 45 million dollars extra, to carry out our new task.

On the heels of an increase in staff which was announced by the minister to deal with a smuggling problem of crisis proportions, we cannot help but question the logic of a contradictory integration process that will no doubt diminish the effectiveness of our border inspection service and drastically impede our ability to do the job.

To stem smuggling and violence and to protect our Canadian borders, our constructive suggestions and recommendations are as follows. First, we recommend that you reconsider this proposed legislation and order a full independent public inquiry where the facts can be brought to light and reexamined in a current security context.

Second, we recommend that a task force or parliamentary committee be struck to work in consultation with the appropriate organizations to thoroughly review this initiative and the future role of Canada Customs in relation to border protection.

Third, we ask that serious consideration be given to the requirements for full peace officer status for customs personnel under the Criminal Code to allow for the proper enforcement of existing legislation.

At this time we do not even have the power to stop impaired drivers at the border and are under orders to let them go and notify city police. In a lot of areas our officers feel strongly that this is irresponsible, and they are hoping every night, when the bar crowd comes through at those border crossings, that once we phone city police they do find the driver before he or she kills someone.

Fourth, we suggest that the role of customs inspectors not be confused or diluted any further by integrating them with some 40,000 other employees whose primary function is to collect taxes, without first quantifying the social and economic repercussions that this integration will have on all Canadians.

Fifth, consultations must occur with the management and working levels of Canada Customs to obtain factual knowledge of what is really happening at Canadian crossings at the border and how tangible improvements can be made.

[Traduction]

Par cette déclaration, nous plaçons une grande part de notre crédibilité dans toute cette campagne, parce qu'elle ne contient rien qui profite à l'Union Douanes Accise ou à ses membres. Ce qu'elle contient vise la pleine protection du public canadien.

En février, tandis que le premier ministre annonçait une réduction des taxes sur les cigarettes, le ministre Anderson a affirmé ce qui suit:

Mon ministère jouera un rôle important dans la stratégie gouvernementale visant à combattre la contrebande, et on nous a accordé les ressources nécessaires pour mener à bien notre nouvelle tâche, soit 350 années-personnes et 45 millions de dollars supplémentaires.

Tout de suite après que le ministre a annoncé une augmentation de personnel afin de faire face à un problème de contrebande qui prenait des proportions alarmantes, nous ne pouvons faire autrement que de nous interroger sur la logique d'un processus de fusion contradictoire qui réduira sans nul doute l'efficacité de nos services d'inspection à la frontière tout en compromettant notre capacité à faire le travail.

Pour mettre un terme à la contrebande et à la violence et protéger nos frontières canadiennes, nous avons établi des suggestions et des recommandations constructives. Tout d'abord, nous recommandons une refonte de ce projet de loi et la tenue d'une enquête publique pleine et indépendante qui pourra mettre les faits en lumière et en permettre un réexamen au regard du contexte de sécurité actuel.

Deuxièmement, nous recommandons la formation d'un groupe de travail ou d'un comité parlementaire qui travaillerait en consultation avec les organismes appropriés pour revoir de façon approfondie cette initiative et le rôle futur de Douanes Canada en ce qui concerne la protection de la frontière.

Troisièmement, nous demandons qu'on étudie soigneusement la possibilité de donner, dans le Code criminel, le statut d'agent de la paix au personnel des douanes pour lui permettre de faire appliquer de façon adéquate les textes législatifs existants.

En ce moment, nous n'avons même pas le pouvoir d'arrêter les conducteurs en état d'ébriété à la frontière; nous avons ordre de les laisser partir et d'aviser la police locale. Dans bien des régions, nos agents ont tout à fait l'impression qu'il s'agit d'une mesure irresponsable, et espèrent chaque soir, lorsque la foule des bars revient traverser la frontière, qu'une fois que nous aurons téléphoné à la police municipale, qu'elle arrêtera le conducteur avant qu'il ne tue quelqu'un.

Quatrièmement, nous suggérons que le rôle des inspecteurs des douanes ne soit pas rendu confus ni dilué davantage par leur intégration à quelque 40 000 autres employés dont la fonction première consiste à percevoir des impôts, sans d'abord quantifier les répercussions sociales et économiques que cette intégration aura sur tous les Canadiens.

Cinquièmement, on doit consulter la direction et les travailleurs de Douanes Canada pour obtenir des renseignements factuels sur ce qui se produit réellement aux postes frontières canadiens et sur la façon dont des améliorations tangibles peuvent être apportées.

[Texte]

We believe strongly that the information kit we gave you, when coupled with this testimony, should provide compelling information that will cause the committee to seriously question the strategy that is allowing such integration to proceed. We appeal to you, as our last hope and on behalf of all Canadians, to adopt these recommendations before allowing the officials who have conceived this plan to proceed. This would ensure that Canada's borders remain protected and secure.

To conclude, I once again thank the committee for this opportunity to appear before you today. I will be pleased to answer any questions from the committee itself.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Legacy, for a complete and thorough opening statement.

**Senator Meighen:** I am sure that there will be lots of questions but the one that comes to my mind, and I do not mean this in any way disrespectfully, is perhaps deceptively simple. You have made some recommendations, many of which I find quite attractive. You have stated the case eloquently about the need for us as a society to become increasingly diligent at our borders and elsewhere. You concluded that the integration would inevitably, necessarily and obviously, make it much more difficult for us to do just that.

I do not understand why it would necessarily lead to that conclusion. I can see that it would lead to that conclusion if the minister and senior departmental officials wanted it to, but I cannot conceive why they would want it to or that the Canadian society would permit that to happen. I cannot conceive how the integration would necessarily result in a diminution of the importance of your role, or in an increased difficulty for you to enforce the laws of the land. Would you elaborate a bit more on that?

There is a fair measure of agreement around this table and throughout Canada in the objectives that we are pursuing. But there seem to be differing points of view on how to do that. I do not say, to use your phrase, that a "bureaucratic integration will necessarily improve things"; we will have to wait and see. Similarly, I have not yet been convinced that necessarily it will make your important job more difficult. I should like to hear more on that.

**Mr. Legacy:** That is a good question and one that I have been asked a number of times across the country.

There are a number of factors that lead us to what we feel strongly about. First, there are the integration plans. The deputy minister was right; we have had some briefings. We have had no input, however. We have had briefings where we were told what would be taking place. While we appreciated that, we would much rather have given some positive input, which I am sure we could have done.

[Translation]

Nous croyons fortement que notre témoignage et les dossiers d'information que nous vous avons remis devraient vous donner tous les renseignements nécessaires pour que le comité remette sérieusement en question la stratégie qui est à la base de cette fusion. Nous faisons appel à vous, vous êtes notre dernier espoir, et au nom de tous les Canadiens, nous vous prions d'adopter ces recommandations avant de permettre aux bureaucrates qui ont conçu ce plan de le mettre en pratique. Ainsi, les frontières canadiennes demeureront protégées et sûres.

Pour conclure, je remercie encore une fois le comité de nous avoir donné l'occasion de comparaître ici aujourd'hui. Je suis prêt à répondre à toute question que les membres voudront bien me poser.

**Le président:** Merci, monsieur Legacy, de votre déclaration liminaire complète et approfondie.

**Le sénateur Meighen:** Je suis sûr qu'il y aura beaucoup de questions, mais celle qui me vient à l'esprit — et je ne veux pas paraître vous manquer de respect — est peut-être d'une simplicité enfantine. Vous avez formulé certaines recommandations, dont bon nombre me semblent plutôt intéressantes. Vous avez affirmé avec beaucoup d'éloquence que notre société devait faire preuve de plus en plus de diligence à nos frontières et ailleurs. Vous avez conclu que la fusion, inévitablement, nécessairement et manifestement, nous compliquerait énormément la tâche à ce chapitre.

Je ne comprends pas pourquoi il faudrait nécessairement en arriver à cette conclusion. Je peux voir qu'on en arriverait à cette conclusion si le ministre et les hauts fonctionnaires du ministère le voulaient, mais je ne peux concevoir pourquoi ils voudraient ni pourquoi la société canadienne permettrait que cela se produise. Je ne peux concevoir de quelle manière la fusion amènerait nécessairement une diminution de l'importance de votre rôle, ni en quoi elle vous compliquerait la tâche lorsqu'il s'agit d'appliquer les lois du pays. Pourriez-vous nous donner plus de précisions à ce sujet?

Beaucoup de gens autour de cette table et partout au Canada s'entendent sur les objectifs que nous cherchons à réaliser. Mais il semble y avoir des points de divergence sur la façon d'y arriver. Je ne dis pas, pour vous citer, qu'une «fusion bureaucratique améliorera nécessairement les choses»; nous devons attendre pour le voir. De même, je ne suis pas encore convaincu que cela compliquera votre tâche importante. J'aimerais en savoir plus à ce sujet.

**M. Legacy:** C'est une bonne question, et on me l'a posée un certain nombre de fois partout au pays.

Il y a un certain nombre de facteurs qui nous ont amenés à exprimer ces préoccupations. Tout d'abord, il y a les plans de fusion. Le sous-ministre avait raison; on nous avait donné des séances d'information. Cependant, on ne nous avait pas demandé notre avis. Nous avons bien eu des séances d'information où l'on nous a informés de ce qui se passerait. Même si nous avons apprécié ce geste, nous aurions de beaucoup préféré y apporter notre contribution, et je suis sûr que nous aurions pu le faire.



[Text]

As we understand the integration plans, there are at the present time 10 regions across Canada that deal with customs service — that is, the delivery of that customs service. These will be abolished. I stand to be corrected, but what we have been told is that these will be abolished and replaced by six regions, which will be then administering tax, GST and customs. We feel strongly that there is no community of interest between the administration and the delivery of services, from a customs point of view, between taxation, GST and border enforcement.

**Senator Meighen:** Would you then prefer what has been described as the “stovepipe” approach?

**Mr. Legacy:** I have never heard of the “stovepipe” approach, so that is new to me, too. We do not know a lot of the new bureaucratic words, because we travel in different circles. The “stovepipe” approach could mean that those people who know something about the job will deliver the service. If that is what it means, I would agree with that in this instance, because it is totally unlike the other operation and it should be a stovepipe effect.

**Senator Meighen:** You disagree with the deputy minister in that there is a certain commonality of training?

**Mr. Legacy:** There are training modules that train people. We are getting away from customs, because, when you train within a module for GST or for taxes, this is a new area because we are just coming on stream with the tax people. At the college in Rigaud, we have been training GST auditors and GST collection people. We have had the middle management courses, and so on. There is a 14-week training course for the front-line customs inspectors, who must first pass a customs inspector test that is very stringent and allows only those people who should be trained further to be trained. It is a pass or fail situation, so that even though you have passed the test and have been hired on and are now being trained in the 14-week training course, should you fail the course then you are no longer employed. If you pass the course, then you go into the field. You are still on probation under the collective agreement for a period of 12 months.

At the same time, under this new smuggling initiative, as in the past, and in spite of all these stringent requirements for training, supervision and testing, the department is hiring more and more students after very little training — certainly less than 14 weeks; maybe two weeks of training. These are not only summer students under the COSEP plan but also part-time students throughout the year.

I fail to see the logic in Revenue Canada's saying that we have training in place that is very stringent and that qualifies people for the front-line enforcement, while, at various border crossings

[Traduction]

D'après ce que nous comprenons des plans de fusion, il y a à l'heure actuelle dix régions dans tout le Canada qui ont un service des douanes — c'est-à-dire qui assurent la prestation de ce service des douanes. Elles doivent être abolies. Corrigez-moi si je me trompe, mais on nous a dit qu'elles seraient abolies et remplacées par six régions, qui seraient chargées d'administrer l'impôt, la TPS et les douanes. Nous avons fortement l'impression qu'il n'y a rien en commun entre l'administration et la prestation des services, du point de vue des douanes, et entre la perception des taxes, de TPS et d'exécution de la loi à la frontière.

**Le sénateur Meighen:** Préférez-vous alors ce qui a été décrit comme l'approche axée sur l'action individualisée?

**M. Legacy:** Je n'ai jamais entendu parler de ce type d'approche, c'est nouveau pour moi aussi. Nous n'en savons pas beaucoup sur les nouveaux termes bureaucratiques, parce que nous évoluons dans des sphères différentes. L'approche qui mise sur l'action individualisée pourrait vouloir dire que les gens qui connaissent quelque chose au sujet du travail assureront la prestation du service. Si c'est ce que cela signifie, je suis d'accord avec cela dans le cas qui nous occupe, parce que nos activités sont tout à fait étrangères aux autres, et qu'il devrait s'agir, dans ce cas, d'une approche axée sur l'action individualisée.

**Le sénateur Meighen:** Vous n'êtes pas d'accord avec le sous-ministre quand il dit qu'il y a certains traits communs dans la formation?

**M. Legacy:** Il y a des modules de formation qui forment les gens. Nous nous éloignons des douanes, parce que si vous formez quelqu'un dans un module pour la TPS ou pour l'impôt, c'est un nouveau domaine, parce que nous ne faisons que commencer à travailler avec les gens de l'impôt. Au collège de Rigaud, nous avons formé des vérificateurs de la TPS et des percepteurs de TPS. Nous avons eu des cours pour gestionnaires intermédiaires, et ainsi de suite. Il y a un cours de formation d'une durée de 14 semaines pour les inspecteurs des douanes des points de service, qui doivent d'abord passer un examen d'inspecteur des douanes qui est très difficile et qui fait en sorte que seuls les gens qui doivent obtenir une formation supplémentaire suivent cette formation. C'est une situation de réussite ou d'échec; ainsi, même si vous avez passé l'épreuve, et que vous avez été engagé et que vous êtes en train de suivre le cours de formation d'une durée de quatorze semaines, si vous échouez ce cours, vous perdez votre emploi. Si vous réussissez, on vous enverra sur le terrain. En vertu de la convention collective, vous êtes en probation durant une période de douze semaines.

En même temps, dans le cadre de ces nouvelles mesures de lutte contre la contrebande, tout comme il l'a déjà fait dans le passé, le ministère embauche de plus en plus d'étudiants ayant très peu de formation — certainement moins de 14 semaines, peut-être deux semaines de formation malgré toutes les exigences strictes au chapitre de la formation, de la supervision et des tests — non seulement dans des emplois d'été dans le cadre du PEEAC, mais tout au long de l'année dans des emplois à temps partiel.

Je n'arrive pas à voir de logique dans les propos de Revenu Canada selon lesquels nous avons un programme de formation qui est très strict et qui forme du personnel pour appliquer les mesures



[Texte]

throughout Canada, we simply have part-time students who have very little training.

That same training does not apply to the GST or the auditing people, so, obviously, it would not apply to the taxation people. Those are two different methods of training. Even if we look at training, say, with the GST people and the taxation people, there is a totally different methodology. The philosophy is altogether different. One is an income tax, one is a sales tax. The way of doing business is totally different.

Integrating training? Maybe to some extent. I am not an expert on training, but my experience tells me that reducing all training to one course for all auditors or all collections officers is not really feasible. However, that is only my opinion, senator.

**Senator Meighen:** What is there in this legislation that will necessarily make it less possible for you to carry out your job in a first-class fashion, which we all agree is absolutely essential to the country? Is it simply that you feel that, because of integration and because customs is a smaller organization than revenue, you will be the weak sister in the new organization and will get a lower priority than you feel is necessary? Is it a perceived danger or is it a statutory danger?

**Mr. Legacy:** To us, it is very obvious. Bill C-2 would appear very innocuous, because it simply does away with the structure of two deputy ministers and replaces it with one. However, what it does is put in place a situation legislatively to allow carte blanche for the new deputy minister, whoever that may be, to do whatever he or she wants to do with the structure. So it is not innocuous, although, in itself, it may appear so.

**Senator Meighen:** What is wrong with that, if he or she does the right thing in terms of protecting the Canadian people?

**Mr. Legacy:** Senator, if he or she does the right thing, there is nothing wrong with it. However, we are asking for some legislative assurances that the right thing will be done. Let me use a crude analogy.

For example, after next weekend, what if, when all the CBC employees came to work on Monday, they were told that CBC had now been bought by the Loblaws grocery chain? Then one journalist is told, "Look, there is a fire downtown and we want to have it reported. However, your manager is now the fruit and vegetable manager, so you will have to get authorization from the fruit and vegetable manager to go and cover the fire."

When the reporter goes to the fruit and vegetable manager, he or she is told, "Yes, that is a good idea. We have to cover the fire. However, we are out of apples and bananas, so I need you to go and get a load of those first. After you have done that, then you can go and cover the fire."

[Translation]

d'exécution à la frontière, alors qu'à divers points d'entrée d'un bout à l'autre du Canada, nous avons simplement posté des étudiants à temps partiel qui ont très peu de formation.

Comme cette même formation ne s'applique pas au personnel de la TPS ou de la vérification, elle ne s'appliquerait certainement pas au personnel de l'impôt. Ce sont deux méthodes de formation complètement différentes. Par exemple, la formation du personnel de la TPS est totalement différente de celle du personnel de l'impôt. La philosophie n'est pas du tout la même. L'une est liée à l'impôt, et l'autre, à la taxe de vente. La façon de faire est totalement différente.

Intégrer la formation? Peut-être jusqu'à un certain point. Je ne suis pas un expert en formation, mais mon expérience me dit qu'il n'est pas vraiment faisable de combiner tous les cours de formation en un seul pour tous les vérificateurs ou les percepteurs d'impôt. Toutefois, ce n'est que mon opinion, sénateur.

**Le sénateur Meighen:** Qu'est-ce qu'il y a dans ce projet de loi qui vous empêcherait nécessairement de bien faire votre travail, ce qui, nous sommes tous d'accord, est absolument essentiel pour le pays? Sentez-vous simplement, en raison de l'intégration et du fait que les douanes représentent une organisation plus petite que le revenu, que vous n'aurez pas suffisamment de poids au sein de la nouvelle organisation et qu'on vous accordera une priorité moindre que ce que vous croyez nécessaire? Est-ce une possibilité ou un véritable danger sur le plan législatif?

**M. Legacy:** Pour nous, la réponse est claire. Le projet de loi C-2 paraîtra très inoffensif, parce qu'il propose simplement de remplacer les deux sous-ministres par un seul. Cependant, en réalité, ce projet de loi donne carte blanche au nouveau sous-ministre, peu importe de qui il s'agit, pour faire ce qu'il ou elle veut de la structure. Donc, ce projet de loi n'est pas inoffensif, même s'il peut paraître ainsi.

**Le sénateur Meighen:** Qu'est-ce qu'il y a de mal à cela, si le sous-ministre fait ce qu'il faut pour protéger la population canadienne?

**M. Legacy:** Sénateur, s'il fait ce qu'il faut, alors il n'y a aucun problème. Toutefois, ce que nous demandons, c'est qu'il y ait des garanties législatives pour que tout soit effectué comme il se doit. Permettez-moi de faire une analogie grossière.

Par exemple, après la prochaine fin de semaine, que se passerait-il si, lorsque tous les employés de Radio-Canada rentreraient au travail le lundi, on leur disait que Radio-Canada a été acheté par la chaîne alimentaire Loblaws? On dirait à un journaliste: «Écoute, il y a un incendie au centre-ville, et nous voulons que tu fasses un reportage. Toutefois, ton directeur est maintenant le directeur des fruits et légumes, et tu devras donc lui demander l'autorisation avant d'y aller».

Lorsque le journaliste va voir le directeur des fruits et légumes, il lui répond: «Oui, c'est une bonne idée. Il faut faire un reportage sur l'incendie. Toutefois, nous manquons de pommes et de bananes, et j'ai besoin que tu ailles en chercher avant. Tu pourras ensuite aller effectuer le reportage».

[Text]

We are looking at the same kind of situation. We believe that, under a taxation administration, the priorities will obviously be tax collecting. We will receive fewer resources, fewer priorities and, quite frankly, policy matters will be more geared, which we see happening already, to the back-end audits, to revenue collection.

Let me make it clear. We are not opposed to revenue collection. That is an integral part of our job, senator. What we say should not be construed as not wanting to do revenue collection. What we are looking for, however, is a balance between revenue collecting and border enforcement. We see the latter being watered down because the administration's mandate is to collect money.

**Senator Meighen:** Mr. Legacy, is the mandate not also to protect the border? You say this mandate is to collect money? Is that all?

**Mr. Legacy:** What I am saying is this: The mandate of the taxation administration, as we see it now, prior to Bill C-2, is to generate revenue. It is not one of border protection.

**Senator Meighen:** Then the new department would have a dual mandate, would it not?

**Mr. Legacy:** We will be a small part of a large department of 40,000. We will be administered for the most part by taxation administrators. We feel very strongly that we will not get the priorities. Those things that we feel are important for border protection will receive less priority, because there will be more of a thrust to have revenue generating, because that is what the administration knows.

That is not saying they will throw border protection out. We are not saying that at all. We see a watering-down as a result of the new administration, because you will not have customs people delivering a customs service. You will have taxation people, for the most part, delivering a customs service. We feel very strongly that border protection will suffer.

Let me give you a case in point. We just intercepted a shipment in Windsor, Ontario, which was supposed to be a shipment of fruits and vegetables, but was actually smuggling liquor. Well, you heard the deputy minister talking about post-audit, which is auditing after the fact. That will put us in the position of allowing these shipments through at the time and then auditing them later on. In this instance, there was half a million dollars' worth of liquor smuggled in with the fruits and vegetables. What would have happened if there had been only a post-audit?

With this new post-audit, we feel there will be a tendency for management, in order to support business, which we do as well to some extent, to let these loads go through the border because they will audit them at the back end. In other words, according to management, there will be an audit trail and we will not need to worry about them at the front end. That will mean a certain watering down.

[Traduction]

Ici, nous faisons face à la même situation. Nous croyons que, sous une administration fiscale, la priorité sera manifestement de percevoir des taxes. On nous accordera moins de ressources, moins de priorité et, franchement, les questions de politique seront axées sur les vérifications initiales et la perception des taxes. D'ailleurs, c'est ce que nous vivons actuellement.

Je veux être bien clair. Nous ne sommes pas opposés à la perception des taxes. Cela fait partie intégrante de notre travail, sénateur. Je ne voudrais pas qu'on croie que nous ne voulons pas nous occuper de la perception des taxes. Ce que nous visons toutefois, c'est un équilibre entre la perception des taxes et les mesures d'exécution à la frontière. Nous voyons ces mesures diluées parce que le mandat de l'administration est de percevoir de l'argent.

**Le sénateur Meighen:** Monsieur Legacy, l'administration n'a-t-elle pas aussi le mandat de protéger la frontière? Vous dites que son mandat est de percevoir de l'argent? Est-ce tout?

**M. Legacy:** Ce que je dis, c'est que le mandat de l'administration fiscale, tel qu'il est actuellement, avant le projet de loi C-2, est de générer des revenus. Ce n'est pas de protéger la frontière.

**Le sénateur Meighen:** Donc, le nouveau ministère aurait un double mandat, n'est-ce pas?

**M. Legacy:** Nous serons un petit rouage d'un énorme ministère de 40 000 employés. Nous serons principalement administrés par des administrateurs fiscaux. Nous croyons réellement qu'on ne nous accordera pas les priorités qui s'imposent. Nous croyons que la protection de la frontière passera au second plan, parce qu'il sera plus important de générer des revenus et parce que c'est ce que l'administration sait faire.

Nous ne voulons pas dire que la protection de la frontière sera totalement mise de côté. La nouvelle administration aura pour effet de diluer les activités de protection de la frontière parce que ce ne sera pas le personnel des douanes qui s'en occupera. Ce sera le personnel de l'impôt qui s'occupera des douanes. Nous croyons très fortement que la protection de la frontière en souffrira.

Permettez-moi de vous donner un exemple concret. Nous venons tout juste d'intercepter un chargement à Windsor (Ontario) qui devait être des fruits et légumes, mais, en fait, le camion transportait de l'alcool de contrebande. Eh bien, vous avez entendu le sous-ministre parler de vérification postérieure, qui est une vérification après le fait accompli. Nous devons donc laisser passer ce genre de chargements et procéder à une vérification par la suite. Dans le cas auquel j'ai fait allusion, il y avait pour un demi-million de dollars d'alcool de contrebande camouflé par des fruits et légumes. Que ce serait-il passé s'il n'y avait eu qu'une vérification postérieure?

Nous croyons qu'en raison de cette nouvelle vérification postérieure, la direction aura tendance à vouloir laisser ces cargaisons passer la frontière puisqu'ils seront vérifiés par la suite, afin d'appuyer les affaires, ce que nous faisons jusqu'à un certain point. En d'autres mots, selon la direction, il y aura une piste de vérification, et nous n'aurons pas besoin de nous préoccuper des cargaisons qui traversent la frontière, ce qui entraînera une certaine dilution.



[Texte]

One of my colleagues would like to say something as well.

**The Chairman:** For the record, would you identify yourself, please?

**Mr. Doug Kasakowski, Customs Inspector, Customs Excise Union:** My name is Doug Kasakowski. To give a little bit of background, senator, I am a uniformed customs inspector. I have been since 1981. I work in the Port of Niagara Falls. I have worked all three international bridges there in Niagara Falls, in commercial warehousing. Presently I work in the rail side, examining containers.

When I go in to work, I put on a uniform. I have been involved in drug seizures, prohibited weapon seizures, pornography seizures, recovery of runaways, liquor seizures, and the whole nine yards.

I am speaking now as an employee, not a union rep. These have been tough times for the labour movement and for employees. One of the things that keeps our officers going is a sense of pride.

When you get involved in a gun seizure, a drug seizure, you feel good because you have protected someone, you have helped someone, and the officers get a little bit of a high, if I can call it that. They feel very good about it. They do not want to lose this. We employees feel that the immigration side will take some of this away.

Earlier you were looking at a specific example, and I will give you one if that is what you are looking at. Currently, in St. Catherine's, there is a pilot project called Small Business Registration Number. In a nutshell, it combines different numbers, import numbers, tax numbers into one number. I have no difficulty with that. However, it also involves a six-day training period. We had one of our uniformed customs inspectors take the training. They are trying to teach this officer how to give basic information on income tax, corporate tax, GST and payroll deduction. This is a uniformed customs inspector.

We feel things like that water down our ability to do enforcement, because when you take an officer away from the border to stay by a phone or at a counter to do that kind of thing, the officer cannot then get into seizures or recover firearms and prohibited weapons, and things like that. That is a specific example of how we feel this legislation waters down our ability to do enforcement. Without getting into generalities, I am giving you specifics and that is just one off the top of my head.

**Senator Stewart:** You talked about "Project Gun Runner" which convinced many major police forces across Canada that most guns used by criminals in Canada are smuggled into the country from the United States. You mentioned a study that was done which showed serious deficiencies. Over 50,000 persons came to Canada's borders during the study period of some six weeks who should have required a referral for secondary questioning but were missed entirely. There are various other examples which I could cite from your brief.

[Translation]

Un de mes collègues voudrait aussi faire part de ses commentaires.

**Le président:** Veuillez vous nommer s'il vous plaît.

**M. Doug Kasakowski, agent des douanes, Union Douanes Accise:** Mon nom est Doug Kasakowski. Pour vous situer, sénateur, je suis un inspecteur des douanes en uniforme. Je fais ce métier depuis 1981. Je travaille au point d'entrée de Niagara Falls. J'ai travaillé à l'inspection de l'entreposage commercial aux trois ponts internationaux qui se trouvent à Niagara Falls. Actuellement, j'inspecte les conteneurs qui arrivent par voie ferrée.

Quand je vais travailler, j'endosse un uniforme. J'ai participé à des saisies de drogues, d'armes, de matériel pornographique et de boissons alcooliques et à l'appréhension de fugitifs, et cetera.

Je m'adresse à vous en tant qu'employé et non en tant que représentant syndical. Tant le syndicat que les employés ont connu des temps difficiles. Ce qui motive nos agents, c'est entre autres le sentiment de fierté qu'ils tirent de leur travail.

Lorsqu'ils effectuent une saisie d'armes ou de drogues, les agents ont le sentiment d'avoir protégé quelqu'un, d'avoir aidé quelqu'un, ce qui leur procure une intense satisfaction. Ils sont très fiers d'eux quand ils réussissent un coup de ce genre. Ils ne veulent pas perdre cette satisfaction. Nous autres employés croyons que l'aspect de l'immigration nous enlève une partie de cela.

Précédemment, on a donné un exemple précis. Je vous en donnerai un si vous voulez. Il existe actuellement à St. Catherine un projet pilote sur le numéro d'inscription des petites entreprises. En bref, il s'agit de combiner différents numéros — numéro d'importateur, numéro de contribuable — en un seul. Je n'ai aucun problème avec ça. Toutefois, la formation dure six jours. Un des agents en uniforme a suivi la formation. On essaie de lui enseigner comment donner des renseignements de base sur l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la TPS et les revenus à la source. Il s'agit d'un agent des douanes en uniforme.

Nous estimons que cette approche compromet les activités d'exécution, car chaque agent posté au téléphone ou à un comptoir pour donner des renseignements n'est plus là pour saisir les armes à feu et les armes prohibées, et autres choses du genre. Voilà un exemple précis qui montre bien selon nous comment cette loi limite notre capacité d'assurer la protection de la frontière. Sans entrer dans les généralités, je vous ai donné un exemple qui m'est venu instantanément à l'esprit.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez parlé du projet «Gun Runner» qui a convaincu bon nombre de forces policières importantes partout au Canada que la plupart des armes utilisées par les criminels au Canada ont passé la frontière en contrebande en provenance des États-Unis. Vous avez fait mention d'une étude qui a indiqué qu'il y avait d'importantes lacunes. Plus de 50 000 personnes ont traversé la frontière canadienne, pendant l'étude qui a duré six semaines. Ces personnes, qui auraient dû faire l'objet d'une deuxième interrogation, sont entrées au Canada



[Text]

You seem to be saying things are very bad now. Is that right?

**Mr. Legacy:** Yes, that is what we are saying. I should really qualify that by saying that we feel we are doing a good job with the resources and with the mandate that we have. However, as I state in the brief as well, now is the time to enhance border protection, because there are deficiencies; it is not the time to water it down.

We see no signs of this happening. We see no signs of anything being taken as a result of the Ekos study, which was funded by the government but obviously did not say the things that should have been said.

**Senator Stewart:** Surely we are moving into a period of greater economic integration with the United States. It will have benefits but it will also have disadvantages. How will we have the advantages without the disadvantages? It seems to me you really want it both ways.

**Mr. Legacy:** I do not think that is what we are saying, senator, although it may have sounded that way. What I tried to make very clear is that we are looking for a balance. We represent, as I said, about 11,000 employees of Revenue Canada, 3,400 of which are uniformed staff.

We always try to make it clear, whenever we are speaking to any group or to the media, that revenue collection and border enforcement are two strong mandates of the job that we do. We want to see a balance. In other words, yes, there will be some disadvantages and some advantages. However, if we can maintain the balance, then I think we are servicing our clients at the border and we are also protecting the Canadian public.

I should point out, however, when we talk about the United States, that on the U.S. side of the U.S.-Canada border, particularly in the area of the Eastern Townships of the province of Quebec, U.S. Customs and Immigration have electronic sensors, motion detectors and monitoring stations, and they have a border patrol to back that up.

What we are saying is that, if the United States are that afraid, senator, of what is coming into their country from here in Canada, we should be ten times as worried about what is coming into Canada from the United States. Yet we have none of those things. We have no border patrol. We have no sensors or motion detectors. In other words, we are going through the motions in a lot of areas.

**Senator Stewart:** To go back to my original point, you say things are very bad now and the prospect under this legislation is that they will get even worse.

**Mr. Legacy:** That is what we believe, yes.

**Senator Stewart:** Let me raise a specific point, which perhaps does not deal with the principle of the bill. You say in your brief that serious consideration should be given to the

[Traduction]

librement. Je pourrais citer bien d'autres exemples que vous mentionnez dans votre mémoire.

Vous semblez dire que les choses vont très mal actuellement. Est-ce vrai?

**M. Legacy:** Oui, c'est ce que nous disons. Remarquez que nous croyons que nous faisons du bon travail compte tenu de nos ressources et de notre mandat. Toutefois, comme je l'ai mentionné dans le mémoire, il faut renforcer la protection de la frontière étant donné qu'il existe des lacunes; ce n'est pas le temps de diluer les activités de protection.

Rien ne nous dit que c'est ce qui se produit. Rien ne nous indique que le rapport Ekos donnera des résultats, rapport qui a été financé par le gouvernement, mais qui de toute évidence ne semble pas avoir dit ce qu'il fallait.

**Le sénateur Stewart:** Sans aucun doute, nous entrons dans une période de grande intégration économique avec les États-Unis. Il y aura des avantages, mais aussi des inconvénients. Comment pourrions-nous avoir les avantages sans les inconvénients? C'est pourtant ce que vous semblez vouloir.

**M. Legacy:** Je ne crois pas que c'est ce que nous avons dit, sénateur, même si cela peut paraître le cas. J'ai essayé de dire très clairement que nous recherchons un équilibre. Nous représentons, comme je l'ai dit, environ 11 000 employés de Revenu Canada, dont 3 400 portent l'uniforme.

Nous essayons toujours de préciser, lorsque nous nous adressons à un groupe ou aux médias, que le recouvrement des impôts et la protection de la frontière sont deux mandats importants de notre travail. Nous voulons voir un équilibre. En d'autres mots, oui, il y a certains inconvénients et certains avantages. Toutefois, si nous pouvons maintenir un équilibre, je crois que nous pouvons servir nos clients à la frontière tout en protégeant la population canadienne.

Toutefois, je devrais préciser, lorsque nous parlons des États-Unis, que le côté américain de la frontière canado-américaine, particulièrement dans la région des Cantons de l'Est de la province de Québec, les douanes et l'immigration américaines utilisent des détecteurs électroniques, des détecteurs de mouvement et des postes de contrôle et ont des patrouilles frontalières.

Ce que nous voulons dire, c'est que, si les États-Unis ont si peur, sénateur, de ce qui entre dans leur pays en provenance du Canada, nous devrions nous méfier dix fois plus de ce qui pénètre au Canada en provenance des États-Unis. Pourtant, nous n'avons rien de cela. Nous n'avons pas de patrouilles frontalières. Nous n'avons ni détecteurs électroniques, ni détecteurs de mouvement. En d'autres mots, nous faisons semblant dans bien des domaines.

**Le sénateur Stewart:** Pour en revenir à mon idée initiale, vous dites que les choses vont très mal actuellement et qu'en vertu de cette disposition législative, les choses s'aggraveront.

**M. Legacy:** Oui, c'est ce que nous croyons.

**Le sénateur Stewart:** J'aimerais soulever une question qui n'a peut-être pas trait au projet de loi. Vous dites dans votre mémoire qu'il faudrait envisager sérieusement de conférer au personnel des

[Texte]

requirement for full peace officer status for customs personnel. Could that not be done, even if this bill were passed?

**Mr. Legacy:** Yes, it could, senator. Yes, it could. What we are asking for, basically, is that the whole situation of border protection and Canada Customs be examined by a committee or by a task force that would look at the ramifications, look at where the deficiencies are now, and build something into the legislation that would allow us, in fact, to do the job that we should be doing.

**Senator Stewart:** I do not expect you to be an authority on U.S. law, but do U.S. Customs and Immigration people have full peace officer status?

**Mr. Legacy:** Yes, I believe they do, and they are also armed now. Just to clarify that, we are not calling for wholesale arming of customs inspectors across the country. However, we do advocate that in certain areas, in certain dangerous ports, on certain jobs such as drug squads, our people should be armed.

We are normally, I suppose, about 10 or 15 years behind U.S. Customs. We are just now starting to move into some of the technology that they had at the U.S. border when I was on the line, and that is some 13 years ago. I think it is very important, though, that the whole committee understands that we have a different feeling about what happens at the borders. We have a different philosophy.

On the U.S. side, their philosophy is that they will find some reason not to let you into their country. On the Canadian side, our philosophy is, and I think it is a good one, that we will try to find some reason to let you in. We are a friendlier country. We are a country that is envied by the U.S. for our social programs, and so forth. We do not want to change that. We do not want to militarize the border — something we have been accused of at times. We simply want to ensure that, where there is a protection required, we provide that protection; where there is a situation of revenue generation, we provide that revenue generation.

If we are wrong in all of this, senator, then I will be the first one to be very happy, if I can be assured that we have a balance of both. What I am saying is, if integration is that good, let us put it to the test and have some people examine it. That is all we are asking.

**Senator Stewart:** What you have just now said about the U.S. leads to another question. In your brief, you mention a recent robbery and murder in Toronto. You say one of the co-accused had been ordered deported two years ago but had successfully convinced the Immigration Appeal Board to allow him to stay in Canada.

What I am interested in is the fusing together of customs matters and immigration matters. How does this bill impact upon Canada's immigration law and the administration of that law?

[Translation]

douanes le statut d'agent de la paix. Ne pourrions-nous pas le faire même si ce projet de loi était adopté?

**M. Legacy:** Oui, ce serait possible, sénateur. Oui, ce serait possible. En gros, nous demandons que toute la situation de la protection de la frontière et de Douanes Canada soit examinée par un comité ou par un groupe d'étude qui étudierait les ramifications et les lacunes actuelles, et pourrait ajouter une mesure législative qui nous permettrait, en fait, de faire notre travail comme il se doit.

**Le sénateur Stewart:** Je ne m'attends pas à ce que vous connaissiez le droit américain à fond, mais est-ce que le personnel des douanes et de l'immigration américaines ont le statut d'agents de la paix?

**M. Legacy:** Oui, je crois qu'ils l'ont, et de plus ils sont maintenant armés. Je dois préciser que nous ne demandons pas que les agents des douanes soient tous armés d'un bout à l'autre du pays. Cependant, nous croyons que dans certaines régions, dans certains points d'entrée dangereux, dans certains emplois comme pour la brigade des stupéfiants, notre personnel devrait être armé.

Nous sommes normalement, je suppose, environ 10 ou 15 ans en arrière par rapport aux douanes américaines. Nous commençons tout juste à nous servir de technologies que les douaniers américains utilisaient lorsque je travaillais à la frontière, c'est-à-dire il y a près de 13 ans. Je crois qu'il est très important, toutefois, que le comité comprenne que nous avons une perception différente de ce qui se passe à la frontière. Nous avons une philosophie différente.

La philosophie américaine est de trouver une quelconque raison de ne pas vous laisser pénétrer dans leur pays. La philosophie canadienne, elle, et je crois que c'est la bonne, est de trouver une quelconque raison de vous laisser entrer au pays. Nous sommes un pays plus amical. Nous sommes un pays qui fait l'envie des Américains pour nos programmes sociaux et ainsi de suite. Nous ne voulons pas changer cela. Nous ne voulons pas militariser la frontière, ce dont on nous accuse parfois. Nous voulons simplement nous assurer d'offrir une protection lorsque c'est nécessaire, et de générer un revenu lorsqu'il le faut.

Si nous nous trompons, sénateur, je serai le premier à être content, si je peux être assuré que nous aurons un équilibre entre les deux. Je veux dire par là que si l'intégration est si bien, essayons-la et faisons-la examiner par certaines personnes. C'est tout ce que nous demandons.

**Le sénateur Stewart:** Ce que vous venez de dire au sujet des États-Unis m'amène à une autre question. Dans votre mémoire, vous avez fait mention d'un vol et d'un meurtre survenus récemment à Toronto. Vous dites qu'un des accusés a reçu l'ordre de quitter le pays il y a deux ans et qu'il a réussi à convaincre la Commission d'appel de l'immigration de lui permettre de rester au Canada.

Je m'intéresse à la question de la fusion entre les questions relatives aux douanes et celles relatives à l'immigration. Quelle est l'incidence de ce projet de loi sur le droit de l'immigration au Canada et l'administration de ce droit?

[Text]

**Mr. Legacy:** As I stated in the brief, under the Ekos study, we are very interrelated with the immigration department. We apply their policies on the primary inspection line. In other words, anyone coming into Canada must be questioned on what we call the primary line by a uniformed customs inspector. We ask all the primary immigration questions.

The Ekos report also showed that there was lack of communication between the two departments. There was lack of proper training of the officers. There was lack of the proper tools for the customs inspectors to do the job.

Most important, there was a real confusion on the part of the officers. There was a demoralization because they were getting — and still are getting — mixed messages from senior management on whether or not their job is one of enforcement or facilitation. That comes loud and clear every day when we go to work. If the traffic is heavy, then our job is one of simply moving the traffic for the most part. If it is not that heavy, then we can do our job of enforcement.

How I tie in the immigration situation is that that job, itself, at one time used to be in the same department. It used to be the Department of Customs and Immigration. It was moved to Manpower and Immigration. Now it has been moved on its own.

That interrelationship and what we do for the immigration people at the border is of prime concern to us. What we are saying is that there is a combination right now, and I think it is a general statement that the immigration policies that we have to enforce are not the best in our opinion. When you combine that with the wholesale smuggling that is now going on, it is a very lethal combination.

**Senator Stewart:** You seem to be saying that, if there is to be integration, it would be better to integrate customs with a part of employment and immigration, rather than integrating customs with taxation.

**Mr. Legacy:** I have not said that, senator, but it is not a bad idea.

**Senator Stewart:** You seem to be moving in that direction.

**Mr. Legacy:** If we look back a few months, that was, indeed, what was going to happen under the previous government. There was to be a department of public security, which would have included those two departments. That has been abolished obviously, because the Liberal government was very adamant and very up-front with the fact that they believe strongly that the immigration situation is not one of security but rather one of a social nature.

However, there is still some enforcement that needs to be done. We do some of it. What I am saying is that we are afraid that our mandate and our priorities will be moving away from that, rather than being strengthened.

[Traduction]

**M. Legacy:** Comme je l'ai mentionné dans le mémoire, dans le cadre de l'étude Ekos, nous travaillons en étroite collaboration avec le ministère de l'Immigration. Nous appliquons ses politiques ayant trait à l'examen primaire global. En d'autres mots, toute personne qui arrive au Canada fait l'objet d'une première inspection par un agent des douanes en uniforme. Nous posons toutes les questions initiales de l'immigration.

Le rapport Ekos a aussi indiqué qu'il y avait un manque de communication entre les deux ministères. Les agents n'étaient pas tous bien formés, et les agents des douanes n'avaient pas les outils nécessaires pour faire leur travail.

Mais surtout, les agents étaient réellement confus. Ils se sentaient démotivés parce qu'ils recevaient — et reçoivent toujours — des messages confus de la part de la haute direction en ce qui a trait à leur rôle d'exécution de la loi ou de facilitation. Nous le remarquons chaque jour que nous travaillons. Si la circulation à la frontière est dense, alors notre travail se résume simplement à accélérer les choses. Si elle n'est pas trop dense, nous pouvons alors assurer la protection de la frontière.

Je suis touché par la situation de l'immigration parce que cet emploi faisait partie du même ministère à une certaine époque. Ce ministère s'appelait auparavant le ministère des Douanes et de l'Immigration. Puis il est devenu le ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Maintenant, c'est un ministère distinct.

Cette relation mutuelle et ce que nous faisons pour le personnel de l'immigration à la frontière sont très importants pour nous. Ce que nous voulons dire, c'est qu'il y a actuellement une association, et je crois qu'en règle générale les politiques d'immigration que nous devons appliquer ne sont pas à mon avis les meilleures. Ajoutez cela à une forte contrebande, et vous obtenez une combinaison extrêmement dangereuse.

**Le sénateur Stewart:** Vous semblez dire que, s'il y a une intégration, il vaudrait mieux intégrer les douanes à une partie d'Emploi et Immigration, plutôt que d'intégrer les douanes à l'impôt.

**M. Legacy:** Ce n'est pas ce que j'ai dit, sénateur, mais ce n'est pas une mauvaise idée.

**Le sénateur Stewart:** Vous semblez vous diriger dans cette direction.

**M. Legacy:** Si nous remontons quelques mois en arrière, c'est ce qui se serait passé si le gouvernement précédent était demeuré en place. Il était supposé y avoir un ministère de la sécurité publique, qui aurait combiné ces deux ministères. Évidemment, on a laissé tomber l'idée, parce que le gouvernement libéral soutenait de façon très catégorique et très franche que la situation de l'immigration est non pas une question de sécurité, mais plutôt une question d'ordre social.

Toutefois, il y a encore des mesures coercitives qui doivent être appliquées. Nous nous occupons de certaines de ces mesures. Ce que je veux dire par là, c'est que nous craignons que notre mandat et nos priorités s'éloignent de ces mesures, plutôt que de les renforcer.



*[Texte]*

**Senator LeBreton:** As usual, Senator Stewart and I are on the same line of questioning again, because I was just reading, on page 9 of your statement, about the Ekos study. Obviously, Customs Canada needs better working tools and more training.

I still find myself asking this question: Will integration in any way hinder the process? In terms of plain common sense, I cannot imagine any government sacrificing border security by placing at the border a person who is not qualified and whose job had been collecting taxes. I am still looking for tangible proof rather than just assumptions that integration will somehow or other make the whole customs area and border security less than it is now.

As Senator Stewart points out, we are talking already about incredible deficiencies. If there are deficiencies now and there is talk about integrating the administration, I need some convincing that integration will not completely throw our borders open to guns and pornography any more than they are now.

**Mr. Legacy:** Senator, I think you have summed it up. It is already happening. We are not saying that integration will throw the borders open. If that is the impression I am giving, it is not what I am trying to do.

We see a gradual watering-down effect taking place because priorities will not be set by customs personnel when they deliver that service. For the most part, although not entirely, they will be set by the taxation side, whose obvious job is to find money. We applaud that, because if we do not find money my income tax will go up and I cannot afford that. I will not mention the fact that our salaries have been frozen, because that is a red herring.

When I made reference to taxation employees being transferred, the point I was trying to make — and I stress with all due respect that there are some fine people who work there — was that even now we are looking to some extent at the use of smoke and mirrors.

An initiative was announced by the Prime Minister with great fanfare, and I received a briefing by watching a huge screen on which appeared an image of the Prime Minister. All of a sudden, we are going to do some work at the border. But what I see happening is that approximately 30 people have been hired on a full-time basis, whereas I was told officially that two-thirds of the 350 person-years would be filled by full-time employees.

Three months has passed since then. I have to tell you that that initiative was so important and so urgent that the departmental officials wanted to start right that day by opening certain ports and going to a 24-hour operation. However, at the present time we have employees out there who cannot find their cars in the parking lot because they are working so much overtime and are so

*[Translation]*

**Le sénateur LeBreton:** Comme d'habitude, le sénateur Stewart a la même ligne de pensée que moi, parce que je lisais justement quelque chose au sujet de l'étude Ekos qui se trouve à la page 9 de votre exposé. De toute évidence, Douanes Canada a besoin de meilleurs outils de travail et de plus de formation.

Je me pose encore cette question: est-ce que l'intégration gênera d'une manière ou d'une autre le processus? Pour une simple question de bon sens, je ne peux pas croire qu'un gouvernement sacrifierait la sécurité de la frontière en postant à la frontière une personne qui n'a pas les compétences voulues et dont le travail consistait à percevoir des taxes et des impôts. Je cherche encore une preuve tangible plutôt que de simples suppositions que l'intégration rendra d'une manière ou d'une autre les douanes et la sécurité à la frontière moins efficaces qu'actuellement.

Comme le sénateur Stewart l'a fait remarquer, nous notons qu'il y a déjà des lacunes incroyables. S'il y a des lacunes à l'heure actuelle et que l'on parle d'intégrer l'administration, j'ai besoin de savoir si cette intégration n'ouvrira pas nos frontières à la contrebande d'armes et de pornographie davantage qu'actuellement.

**M. Legacy:** Madame le sénateur, je crois que vous venez de résumer le tout. C'est ce qui se produit déjà. Nous ne disons pas que l'intégration ouvrira toutes grandes nos frontières. Si c'est l'impression que j'ai donnée, ce n'est pas ce que j'essayais de faire.

Nous sommes actuellement témoins d'une dilution graduelle parce que les priorités du service que nous offrons ne sont pas établies par le personnel des douanes. Généralement, ces priorités seront établies par les employés de l'impôt, dont l'objectif manifeste est de générer des fonds. J'approuve leur travail parce que s'ils ne trouvent pas d'argent, mes impôts augmenteront, et cela, je ne peux pas me le permettre. Je ne mentionnerai pas non plus le fait que nos salaires ont été gelés, parce que je dévierais du sujet.

Lorsque j'ai fait référence aux employés de l'impôt qui sont mutés, j'essayais de faire remarquer — et je précise, avec tout le respect que je vous dois, que bien des personnes à l'impôt sont très compétentes — que même actuellement nous faisons face à une restructuration factice.

Le premier ministre a annoncé en grande pompe une initiative, et j'en ai été informé en regardant un écran géant sur lequel apparaissait l'image du premier ministre. Tout d'un coup, on se décide à améliorer la situation à la frontière. Pourtant, environ 30 personnes ont été engagées à plein temps, alors qu'on m'a dit officiellement que les deux tiers des 350 années-personnes seraient des employés à plein temps.

Depuis ce temps, trois mois ont passé. Je dois vous dire que cette initiative était si importante et si urgente que les cadres du ministère voulaient commencer tout de suite en ouvrant certains points d'entrée et en faisant travailler du personnel 24 heures par jour. Toutefois, à l'heure actuelle, certains employés ont du mal à retrouver leur voiture dans le stationnement parce qu'ils font trop

[Text]

tired. We have hired some term employees. We have transferred some people. We have hired some more students.

I realize there is a staffing problem. Out of the 30, there was only one hired in the Province of Quebec, which is where we had most of the cigarette smuggling. What we say is that if this is an example of the actual priority, then we already see a watering-down effect.

**Senator LeBreton:** That is fair comment. As a matter of fact, that is one of the points that I have down for further questioning. The fact of the matter is that obviously you need the personnel. If you were in attendance earlier you will know I asked where these customs people, so-called, are coming from and if they are qualified and trained.

**Senator Thériault:** Mr. Chairman, from listening to Mr. Legacy and to my colleagues asking him questions, I gather he is not very happy with the situation as it is now.

**Mr. Legacy:** That is correct, senator.

**Senator Thériault:** What makes you so sure that the new situation will not be better?

**Mr. Legacy:** I would like to reiterate some of the points that I have made already. We do not see any move toward an enhanced delivery of customs services. What we see is an administrative consolidation.

**Senator Thériault:** I hope you do not find anything fundamentally wrong with the legislation.

**Mr. Legacy:** For the record, we are not opposed to integration. We know that federal, provincial and municipal governments need to do something. They need to restructure. From a general point of view, I am surprised that it was not done years ago. There has to be a certain amount of integration.

**Senator Thériault:** We are going back to what it was years ago.

**Mr. Legacy:** That is right. What we are saying is that, when the government does do the integration, someone had better take a good hard look at what they are integrating. We have no problem with administrative functions. That is very normal and natural. But it is not administrative functions that we are talking about here.

All of a sudden we are doing away with 10 customs regions across the country. They are being replaced with six regions which, for the most part, will be directed by taxation personnel, who will administer the service at the border. That is not administrative consolidation. That is a major structural change in how we deliver our customs service. I think it is a major change in a philosophical base.

[Traduction]

d'heures supplémentaires et sont extrêmement fatigués. Nous avons engagé certains employés pour une durée déterminée. Nous avons muté certaines personnes. Nous avons engagé davantage d'étudiants.

Je réalise qu'il y a un problème de personnel. Sur les 30, il n'y en a qu'un seul qui a été engagé dans la province de Québec, là où la contrebande de cigarettes était la plus importante. Ce que nous voulons dire, c'est que si cela représente un exemple des priorités qui prévalent actuellement, alors nous sommes déjà témoins d'un effet de dilution.

**Le sénateur LeBreton:** C'est juste. En fait, j'avais l'intention d'aborder cette question. Vous avez manifestement besoin de personnel. Si vous étiez là tout à l'heure, vous savez que j'ai demandé d'où viendraient ces prétendus agents des douanes et s'ils sont dûment qualifiés et formés.

**Le sénateur Thériault:** Monsieur le président, à en juger d'après ce que M. Legacy vient de dire et les questions qu'ont posées mes collègues, j'en déduis qu'il n'est pas très heureux de la situation actuelle.

**M. Legacy:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Thériault:** Comment pouvez-vous être si sûr que la nouvelle situation ne sera pas meilleure?

**M. Legacy:** J'aimerais réitérer certains des arguments que j'ai présentés auparavant. Nous ne croyons pas que nous nous orientons vers une meilleure exécution du service des douanes. Nous assistons simplement à une fusion administrative.

**Le sénateur Thériault:** J'espère que vous ne trouvez pas que le projet de loi est fondamentalement mauvais.

**M. Legacy:** Aux fins du compte rendu, permettez-moi de dire que nous ne nous opposons pas à l'intégration. Nous savons que les autorités fédérales, provinciales et municipales doivent faire quelque chose. Elles doivent procéder à une restructuration. Dans une optique générale, je suis surpris que cette restructuration n'ait pas eu lieu il y a des années. Il doit y avoir un certain degré d'intégration.

**Le sénateur Thériault:** Nous en revenons à la situation qui régnait il y a des années.

**M. Legacy:** C'est exact. À notre avis, quand le gouvernement procédera à l'intégration, il serait bien inspiré de bien étudier ce qu'il veut intégrer. À nos yeux, les fonctions administratives ne posent aucun problème. C'est normal et naturel. Mais nous ne parlons pas ici de fonctions administratives.

Tout à coup, nous nous débarrassons de dix bureaux régionaux des douanes répartis dans tout le pays. Ces bureaux seront remplacés par six bureaux régionaux qui, pour la plupart, seront dirigés par des employés de l'impôt, qui administreront les services à la frontière. Il ne s'agit pas là d'une fusion administrative. Il s'agit d'une modification structurelle importante de la façon dont nous exécutons le service relatif aux douanes. Je crois qu'il s'agit d'une modification radicale d'un principe de base.



[Texte]

**Senator Thériault:** Senator Stewart pointed out that, if we are to be more and more integrated economically and in other ways with the United States of America, then surely there has to be a change in philosophy. I presumed that the philosophy we had up until the free trade agreement would change. You made a statement about the different philosophies at the borders between the customs officers in Canada and the American customs officers. You have pointed out why that is, and I accept that. My experience has not been any different. I have crossed the border in every province over my lifetime. If anything, I have always found it as easy to get into the States as it was to come back home. I have never been stopped going into the States.

**Mr. Legacy:** There is a simple answer, senator. As I look around the table I do not see a dishonest face. That is obviously what is getting you through the borders. As a trained customs inspector, I would let you through.

**Senator Thériault:** Are you telling us that what has gone on and what is hoped to go on under Bill C-2 has not been studied? Are you saying they are just going by guess and by golly and that they do not know what the end result will be? Are you saying it could be that our customs officers will be hurt by it?

I have read what the Prime Minister has said. I have listened to Mr. Anderson. I understood it was their intention to increase protection to ensure that they could cut down on smuggling. I think I heard you say that only 30 people have been hired. This legislation has not passed yet. There are many things that have not been done in three months or six months.

It is hard for me to accept that any government, and I do not care of what stripe it is, has gone to the point of presenting legislation without having looked at what will happen after it is enacted.

**Mr. Legacy:** Senator, there are actually two situations to consider. First, the anti-smuggling initiative has at this point nothing to do with integration. Whether the bill is passed or not, the announcement made by the Prime Minister was to come into effect immediately, notwithstanding the introduction of Bill C-2.

Second, although I am very tempted to answer, I think it is more appropriately a question that should be put to the minister and his deputy when they come back, whether or not they know what they are doing and if a study was undertaken.

**Senator Thériault:** Are you not aware of any study or why they are doing this?

**Mr. Legacy:** I have no idea.

**Senator Thériault:** Do you feel it is because they want to cut down the customs end?

[Translation]

**Le sénateur Thériault:** Le sénateur Stewart a précisé que, si nous désirons être de plus en plus intégrés sur le plan économique, entre autres, avec les États-Unis, alors il doit assurément se produire un changement d'ordre «philosophique». Je tenais pour acquis que les principes auxquels nous avons obéi jusqu'à l'avènement de l'accord de libre-échange changeraient. Vous avez parlé des différences entre les douaniers canadiens et américains à la frontière, au chapitre de cette «philosophie». Vous avez expliqué pourquoi c'est le cas, et je suis d'accord. J'ai eu exactement la même expérience. Au cours de ma vie, j'ai franchi la frontière dans toutes les provinces. En fait, j'ai toujours trouvé qu'il était aussi facile d'entrer aux États-Unis que de revenir au Canada. Je n'ai jamais été arrêté à la frontière au moment d'entrer aux États-Unis.

**M. Legacy:** La réponse est simple, sénateur. Je regarde tout autour de la table, et je ne vois pas un visage malhonnête. C'est manifestement pour cette raison que vous pouvez franchir sans encombre la frontière. En ma qualité d'inspecteur des douanes dûment formé, je vous laisserais passer.

**Le sénateur Thériault:** Êtes-vous en train de nous dire que l'on n'a pas étudié ce qui s'est passé et ce que l'on espère qu'il se passera une fois que le projet de loi C-2 aura été adopté? Êtes-vous en train de dire que l'on procède simplement par tâtonnements et qu'on ne sait pas de quelle façon tout cela tournera? Êtes-vous en train de dire que nos douaniers pourraient être desservis par l'adoption du projet de loi?

J'ai lu ce qu'a dit le premier ministre. J'ai écouté M. Anderson. Je comprends que le gouvernement avait l'intention d'accroître la protection pour s'assurer de réduire la contrebande. Je crois vous avoir entendu dire que seulement 30 personnes avaient été embauchées. Le projet de loi n'a pas encore été adopté. Il y a beaucoup de choses qui n'ont pas été faites en trois mois ou en six mois.

Il est difficile pour moi d'admettre qu'un gouvernement — de quelque couleur qu'il soit — en soit rendu au point de présenter un projet de loi sans se préoccuper de ce qui se passera une fois le projet adopté.

**M. Legacy:** Sénateur, il y a, en fait, deux situations dont il faut tenir compte. Tout d'abord, pour l'instant, l'initiative visant à contrer la contrebande n'a rien à voir avec l'intégration. Que le projet de loi soit adopté ou non, l'annonce faite par le premier ministre doit entrer en vigueur immédiatement, nonobstant la présentation du projet de loi C-2.

Ensuite, même si je suis très tenté de répondre à cette question, je crois qu'il conviendrait de poser cette question au ministre et à son sous-ministre, quand ils reviendront, pour déterminer s'ils savent ce qu'ils font et si l'on a procédé à une étude.

**Le sénateur Thériault:** À votre connaissance, une étude a-t-elle été réalisée? Pourquoi font-ils cela?

**M. Legacy:** Je n'en ai pas la moindre idée.

**Le sénateur Thériault:** Croyez-vous qu'ils veulent réduire le personnel douanier?



[Text]

**Mr. Legacy:** Even if it is not being done intentionally, because of the new structure, because of doing away with the regional customs structure, we feel that this will happen whether it was intended to happen or not, just by simple evolution or by devolution, I suppose. It is bound to happen when you integrate two organizations that have no community of interest outside collecting taxes.

**Senator Thériault:** I am no specialist in legislation. I have always believed that, if anything, there is always too much legislation. However, I see nothing in Bill C-2 that would prevent a good deputy minister from doing a good job.

**Mr. Legacy:** That is correct. All we are asking is that we receive some assurances that the matter will be studied prior to passing the bill. If we find out that it will not be detrimental, then I will come back and speak for the bill, senator.

**Senator Stewart:** Two or three times the witness has referred to the fact, and correct me if I have the information wrong, that some ten regional customs headquarters will disappear and that the administration of customs hereafter will be conducted out of six regional offices.

Would you tell us what is done at the ten customs regional headquarters? Do they perform, primarily, personnel administration? Do they determine what is to happen with regard to specific shipments of goods? I am trying to discover why this change from ten to six is of substantive importance in your thinking.

**Mr. Legacy:** First, it is more than a change from ten to six. It is a change from ten regions which, at the present time, deliver customs service to the Canadian public and to all travellers. They are run, in a stovepipe effect, by customs personnel. They deliver policy that has been developed at headquarters. They administer the acts that we do administer. For the record, we enforce over 70 acts of Parliament at the border.

What will happen now is that we will have super regions that will be administering taxation, GST, and excise and customs matters. We will be a very small part of that.

**Senator Stewart:** I understand that these will be multiple-purpose headquarters, but let us focus on the significance of the change from ten down to six with respect to the work that your people do. You have just now mentioned policy, which surprises me. I am surprised that anything to do with customs policy is determined in one of ten regional headquarters across the country.

**Mr. Legacy:** I am sorry, senator, I did not say that. I said that they deliver the policy that is now developed at headquarters.

**Senator Stewart:** I would have thought that delivery of the policy took place at the front-line, at the customs checkpoint. I am trying to discover what really happens in those ten nodes. I

[Traduction]

**M. Legacy:** Même si ce n'est pas fait de façon intentionnelle, en raison de la nouvelle structure, du fait que l'on se débarrasse de la structure des bureaux régionaux des douanes, c'est ce qui va se produire, à notre avis, que cela ait été prévu ou non, simplement en raison d'une évolution ou d'une délégation de pouvoir, je suppose. C'est susceptible de se produire quand vous intégrez deux organisations qui n'ont aucun intérêt en commun, outre la perception de taxes et d'impôts.

**Le sénateur Thériault:** Je ne suis pas un spécialiste de la législation. J'ai toujours cru qu'en réalité il y avait toujours trop de lois. Toutefois, je ne vois rien dans le projet de loi C-2 qui empêcherait un bon sous-ministre de faire un bon travail.

**M. Legacy:** C'est exact. Tout ce que nous demandons, c'est que l'on nous assure que la question sera étudiée avant l'adoption du projet de loi. Si, à notre avis, le projet de loi n'a aucune conséquence fâcheuse, alors je reviendrai devant vous et je prendrai la défense du projet de loi, sénateur.

**Le sénateur Stewart:** À deux ou trois reprises, le témoin a fait allusion au fait — et corrigez-moi si j'ai tort — que quelque dix bureaux régionaux des douanes disparaîtront et que, par la suite, l'administration des douanes sera dirigée à partir de six bureaux régionaux.

Pouvez-vous nous dire quelles activités accomplissent les dix bureaux régionaux des douanes? S'agit-il, principalement, d'administration du personnel? Est-ce que le personnel de ces bureaux détermine ce qu'il adviendra de certaines cargaisons de marchandises? J'essaie de déterminer pourquoi ce passage de dix bureaux à six bureaux présente une telle importance à vos yeux.

**M. Legacy:** Tout d'abord, c'est plus qu'un passage de dix à six bureaux. On passe de dix régions qui, à l'heure actuelle, fournissent des services en matière de douanes au public canadien et à tous les voyageurs. Ces bureaux sont dirigés, selon la pratique de l'action individualisée, par du personnel des douanes. Ce personnel applique les politiques qui ont été élaborées à l'administration centrale. Ils administrent les lois qu'administre notre ministère. Aux fins du compte rendu, permettez-moi de préciser que nous appliquons plus de 70 lois à la frontière.

Ce qui se passera désormais, c'est que nous aurons des super régions qui administreront les questions liées à la taxation, à la TPS, à la taxe d'accise et aux douanes. Nous ne formerons qu'une très petite composante de l'ensemble.

**Le sénateur Stewart:** Je comprends que ces bureaux serviront à de multiples fins, mais attachons-nous à l'importance du passage de dix bureaux à six, en ce qui concerne les tâches que vous accomplissez. Vous venez tout juste de mentionner des politiques, et cela me surprend. Je suis surpris d'entendre que l'un de dix bureaux régionaux répartis dans le pays est chargé de déterminer la politique relative aux douanes.

**M. Legacy:** Je m'excuse, sénateur, ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que nous administrons la politique qui est actuellement élaborée à l'administration centrale.

**Le sénateur Stewart:** Je croyais que les politiques étaient appliquées aux points de service, aux postes de contrôle des douanes. J'essaie de déterminer ce qui se passe vraiment dans ces

[Texte]

am not saying that they are not necessary. I am trying to discover what they do, as distinct from the headquarters in Ottawa, well back from the front-lines.

I have an idea of what happens at the front-lines, but what about the ten points? If what goes on there is really important, then your point with regard to the reduction may be important. If it is not important, then your point may not be of great significance.

**Mr. Legacy:** That is a good question, senator. The ten regional offices administer personnel policy and are accountable to the deputy head for what happens out in the field. For the most part, they deal with strictly customs matters. They have experts in the field. They have an operations section in each one. We now see that the administration, the delivery of service, the priorities and the resources will now be set by six regional assistant deputy ministers who for the most part are dealing with taxation and GST.

All we are looking for is some assurance that we will not get lost in the shuffle of priorities, resources and what we deliver to the Canadian public. We are not asking to stop Bill C-2 and throw it away and do no integration. All we are saying is that before we go ahead with it we think it would be prudent on the part of the government to do an examination.

Some high profile groups with some very vested interests in this issue are concerned about it. We see nothing wrong with some kind of investigation, some kind of appraisal of what is happening now at customs, or with getting information from the front lines on what will happen, if anything, under the integration.

If we find that we will have delivery of service as we know it now, if we find that we can protect the Canadian public as we should, then I will come back and speak for the bill, as I said earlier.

However, what we are really asking is whether this integration will make that much of a difference. I cannot see any government or department going through what in fact they are going through now for a savings of just over 1 per cent of the overall budget. If there were major savings, then that could be a reason. However, we cannot fathom why there will be all this disruption of people's lives and services for only a 1 per cent saving.

I know the minister will come before you and say, "But that's \$30 million." To his government that is a lot of money, which it is, but taken in context with the overall budget and what is happening, it just does not seem worthwhile.

[Translation]

bureaux. Je ne veux pas dire qu'ils sont inutiles. J'essaie de découvrir ce qu'ils font, qui les distingue de l'administration centrale qui est très éloignée des points de service et se trouve à Ottawa.

J'ai une idée de ce qui se passe dans les points de service, mais qu'en est-il de ces dix bureaux. Si ce qui s'y passe est vraiment important, alors votre argument au sujet de la réduction peut être important. Si ce qu'on y fait n'est pas important, alors votre argument ne revêt peut-être guère d'importance.

**M. Legacy:** Il s'agit d'une bonne question, sénateur. Les dix bureaux régionaux administrent la politique relative au personnel et sont comptables à l'administrateur général au sujet de ce qui se passe sur le terrain. Essentiellement, ces employés s'occupent de questions liées strictement aux douanes. Les bureaux possèdent des spécialistes sur place. Chacun des bureaux est doté d'une section des opérations. Nous voyons maintenant que des questions comme l'administration, la prestation de services, l'ordre de priorité et les ressources seront désormais établis par six sous-ministres adjoints régionaux qui, essentiellement, s'occupent de taxation et de TPS.

Tout ce que nous voulons obtenir, c'est l'assurance que nous disparaîtrons pas dans le remaniement des priorités, des ressources et des services que nous offrons au public canadien. Nous ne demandons pas le rejet du projet de loi C-2, son élimination et la suppression de l'intégration. Tout ce que nous disons, c'est qu'avant de progresser plus avant il serait plus prudent pour le gouvernement, selon nous, de procéder à un examen.

Certains groupes bien en vue ayant des intérêts très marqués à cet égard sont préoccupés par la question. Nous ne voyons rien de mal au fait de procéder à une certaine enquête, à une certaine évaluation de ce qui se produit actuellement aux douanes, ni au fait d'obtenir des renseignements des points de service au sujet de ce qui se produira, éventuellement, si l'intégration se concrétise.

Si nous constatons que la prestation de services sera identique à ce qui se fait à l'heure actuelle, si nous constatons que nous pouvons protéger le public canadien comme nous le devrions, alors je reviendrai devant le comité pour appuyer le projet de loi, comme je l'ai dit plus tôt.

Toutefois, nous nous demandons vraiment si cette intégration fera une telle différence. Je ne peux concevoir qu'un gouvernement ou un ministère passe par toutes les étapes par lesquelles nous passons actuellement uniquement pour économiser un peu plus de 1 p. 100 du budget global. S'il s'agissait d'économies substantielles, alors la raison pourrait être suffisante. Toutefois, nous ne pouvons absolument pas comprendre pourquoi il faut perturber ainsi la vie des gens et les services uniquement pour économiser 1 p. 100 du budget.

Je sais que le ministre viendra vous dire qu'il s'agit d'une somme de 30 millions de dollars. Pour son gouvernement, il s'agit là de beaucoup d'argent, c'est un fait, mais en contexte, au regard du budget global et de ce qui se passe, le jeu ne semble pas en valoir la chandelle.

[Text]

**Senator Stewart:** I understand that you are representing a union of employees. That is fine. You are making the best case you can. Tell us how in fact this measure will disrupt people's lives. That is not insignificant.

**Mr. Legacy:** With the doing away of ten customs regions, a number of customs jobs will also be done away with. We have been assured that no one will lose a job. However, I am waiting to see that for a fact. There will be people who will be offered jobs anywhere across the country.

**Senator Stewart:** How many do you fear might lose those jobs?

**Mr. Legacy:** We are looking at about 7,000 people right now under the customs side. In the regions, which vary in size and geographic nature, those regional offices have operations people who will no longer be required. They have investigations people who will now combine at the new regional offices with taxation to do an investigation without the stovepipe effect.

I could not give you a figure. Let us say if you take three operations and you put them into one, then there will be a lot of duplication. Those will be the areas in which there will be major disruptions, and not only in the lives of people, because throughout the transition there will be a disruption of service to some extent. That is our fear and our point.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Legacy, for the time you took both in your opening presentation and in answering the questions that were put to you by senators. I let those go on longer, because I thought it important that you be given every opportunity to state your case. You were a witness for an hour and a quarter, which is a substantial length of time to state your case.

I now ask the next three witnesses, Scott Newark, general counsel for the Canadian Police Association, Linda DeBelser, the President of Child Find Canada and Priscilla de Villiers, the President of CAVEAT, to come to the table and sit together. As I understand from the clerk, we have agreed that each of the next three witnesses will make about a five-minute statement and then be questioned collectively by senators.

After that is done, we will turn to the minister and his deputy.

May I ask each of the three witnesses to identify themselves for senators around the table as well as for the record.

**Mr. Neal Jessop, President, Canadian Police Association:** My name is Neal Jessop. I am the President of the Canadian Police Association, which represents 35,000 police officers across Canada. In addition to that, the Canadian Police Association sponsors Victims of Crime.

[Traduction]

**Le sénateur Stewart:** Je crois comprendre que vous représentez un syndicat d'employés. C'est parfait. Vous présentez votre point de vue de votre mieux. Dites-nous comment, dans les faits, cette mesure perturbera la vie des gens. Cela n'est pas négligeable.

**M. Legacy:** Si on supprime dix bureaux régionaux des douanes, un certain nombre d'emplois du ministère seront également supprimés. On nous a assurés que personne ne perdrait son emploi. Toutefois, je le croirai quand je le verrai. Il y aura des gens à qui l'on offrira un emploi partout au pays.

**Le sénateur Stewart:** À votre avis, combien de ces gens perdront leur emploi?

**M. Legacy:** Du côté des douanes, il y a environ 7 000 employés. Dans les régions, qui varient sur le plan géographique et sur le plan de la taille, les bureaux régionaux comptent des préposés à l'exploitation qui n'auront plus leur raison d'être. Les bureaux comptent des enquêteurs qui uniront leurs efforts à ceux des enquêteurs de l'impôt, dans les nouveaux bureaux régionaux, pour procéder à des enquêtes sans appliquer la pratique de l'action individualisée.

Je ne saurais vous donner un chiffre. Disons que si vous prenez trois bureaux et les fusionnez en un seul, il y aura beaucoup de double emploi. Voilà les régions où il y aura des bouleversements majeurs, et non seulement dans la vie des gens, parce que, pendant toute la transition, les services seront perturbés à des degrés divers. Voilà ce que nous craignons et que nous voudrions faire valoir.

**Le président:** Merci, monsieur Legacy, d'avoir pris le temps de présenter vos propos liminaires et de répondre aux questions que vous ont posées les sénateurs. J'ai laissé la période de questions se poursuivre un peu plus longtemps, parce que je croyais qu'il était important de vous donner l'occasion de présenter tous vos arguments. Votre témoignage a duré une heure et quart, ce qui représente beaucoup de temps pour présenter un point de vue.

Je demanderais maintenant aux trois prochains témoins, Scott Newark, avocat général de l'Association canadienne des policiers, Linda DeBelser, présidente de *Child Find Canada*, et Priscilla de Villiers, présidente de CAVEAT, à venir à la table et à s'asseoir ensemble. Si je comprends bien, le greffier m'informe que nous avons convenu que chacun des trois prochains témoins présenterait une déclaration liminaire de cinq minutes et qu'ils répondraient ensuite ensemble aux questions des sénateurs.

Une fois que ce sera fait, nous accueillerons le ministre et son sous-ministre.

Puis-je demander aux trois témoins de se présenter, pour le bénéfice des sénateurs ici présents et pour les fins du compte rendu.

**M. Neil Jessop, président, Association canadienne des policiers:** Mon nom est Neil Jessop, je suis président de l'Association canadienne des policiers, qui représente 35 000 agents de police au Canada. En outre, l'association parraine le comité des victimes d'actes criminels.



## [Texte]

To be quite frank with you, I was not going to speak until I came here and heard some of the comments that were made. Now it is my intention to speak.

**Mr. Scott Newark, General Counsel, Canadian Police Association:** My name is Scott Newark and I am General Counsel for the Canadian Police Association.

**Ms Priscilla de Villiers, President, CAVEAT:** I am Priscilla de Villiers, President of CAVEAT

**Ms Linda DeBelser, President Child Find Canada Incorporated:** I am Linda de Belser, President of Child Find Canada.

**The Chairman:** Will Mr. Newark, Mr. Jessop, or both of you be making an opening statement? Please go ahead.

**Mr. Jessop:** My other job is as a detective-sergeant in the Criminal Investigation Division of the Windsor police service. I am a 25-year policeman. I have been in investigations since 1979. For those of you who do not know, Windsor is across the river from Detroit. Windsor is also the site of the new casino. It is also known as the Tijuana of the north.

I was contacted by Mr. Legacy when it first became evident that customs would be amalgamated with the revenue service. Being an average Canadian who is engaged in a cynical occupation at times, I realized that we had a cash-strapped government. The next thing I realized was that customs and excise was being integrated into revenue service.

A good number of my friends are customs officers. I was interviewed by the press and I wrote Mr. Legacy a letter that received wide publication in which I called the customs service — for want of a better term — the grocery police. I meant no disrespect to customs officers, because I have known and worked with many of them over the years and I have great respect for them. I also talk to them daily and know how they are directed in relation to how they perform their function. They do not like their function in many cases, because they are obligated to take part in revenue-collecting activities when they feel a more important function at the time might or could be law enforcement. I wrote a letter supporting Mr. Legacy and the customs union.

I will now speak to your point about what effect that has on Bill C-2. I am suspicious of Bill C-2, because I have had a lot of experience with customs people. I know them. I know how they think, what they talk about and how they feel, firsthand. I wrote to Mr. Legacy and made my views obvious. The way I will respond to you first in relation to that question, which bothered me the most when I sat here, is this. Before you enact Bill C-2 and go through those motions, it might be appropriate to ask the Canadian people what they think the priorities should be at border points. Without any hesitation at all, I think that the customs service is being integrated into the taxation service because we

## [Translation]

Pour être très franc avec vous, je n'avais pas l'intention de prendre la parole avant d'être rendu ici et d'avoir entendu certaines des observations qui ont été formulées. Maintenant, j'ai l'intention de parler.

**M. Scott Newark, avocat général, Association canadienne des policiers:** Mon nom est Scott Newark, je suis avocat général de l'Association canadienne des policiers.

**M<sup>me</sup> Priscilla de Villiers, présidente, CAVEAT:** Je suis Priscilla de Villiers, présidente de CAVEAT

**M<sup>me</sup> Linda DeBelser, présidente de Child Find Canada Incorporated:** Je suis Linda DeBelser, présidente de *Child Find Canada*.

**Le président:** Est-ce que M. Newark, M. Jessop ou les deux présenteront une déclaration liminaire? Allez-y.

**M. Jessop:** J'exerce aussi les fonctions de sergent détective à la division des enquêtes criminelles du service de police de Windsor. Je suis policier depuis 25 ans. Depuis 1979, je m'occupe d'enquêtes. Au cas où certains d'entre vous ne le sauraient pas, Windsor se trouve en face de Detroit, de l'autre côté de la rivière. On y trouve également le nouveau casino. Windsor est considérée comme la Tijuana du nord.

Dès le moment où il est devenu évident que les douanes seraient amalgamées avec le service du revenu, M. Legacy a communiqué avec moi. Comme je suis un Canadien moyen qui exerce une occupation marquée par le cynisme, à certains moments, j'ai compris que notre gouvernement était en mal de liquidités. Ensuite, j'ai compris que l'on intégrait Douanes et Accise au service du Revenu.

Bon nombre de mes amis sont des agents des douanes. J'ai été interviewé par des membres de la presse, et j'ai rédigé à l'intention de M. Legacy une lettre qui a reçu une grande publicité, dans laquelle je qualifiais le service des douanes — faute d'un meilleur terme — de police d'épicerie. Par là, je ne veux aucunement manquer de respect aux agents des douanes, parce que j'ai connu bon nombre d'entre eux au fil des ans, j'ai même travaillé avec eux, et je les respecte énormément. Je leur parle quotidiennement et sais de quelle façon on dirige la manière dont ils accomplissent leurs fonctions. Dans bien des cas, ils n'aiment pas leurs fonctions, parce qu'ils sont obligés de participer à des activités de perception, alors qu'ils estiment qu'une fonction plus importante consisterait à se charger d'appliquer la loi. J'ai écrit une lettre pour appuyer M. Legacy et le syndicat des douaniers.

Je vais maintenant m'attacher à votre question au sujet des répercussions qu'a cet état de choses sur le projet de loi C-2. Je me méfie du projet de loi C-2, parce que je traite depuis longtemps avec les agents des douanes. Je les connais. Je sais comment ils pensent, à quoi ils pensent et comment ils se sentent. J'ai écrit à M. Legacy et j'ai joué cartes sur table. Je vais d'abord répondre à cette question, qui m'a perturbé le plus pendant que j'étais assis dans cette salle. Avant d'adopter le projet de loi C-2 et de passer par toutes ces étapes, il conviendrait de demander aux Canadiens en quoi devrait consister, à leur avis, l'ordre de priorité à la frontière. Sans aucune hésitation, je dirais que le service des

## [Text]

have money problems in government. Period. It is a way to raise revenue.

I will give you three examples to show why that upsets me as a Canadian citizen and as a police officer. I also say that you do not have your priorities straight.

One of my functions on weekends is to arraign prisoners in court. I act as a Crown. I arraigned an individual for a Windsor area county police service who had assaulted his girlfriend seriously and threatened to take their baby to the United States and never return. He was an American citizen. He was arraigned, placed on cash bail and given certain conditions to stay out of Canada unless he had consultations with his lawyer, because we felt that he would assault his girlfriend again and would take that baby and never come back.

One week later I was in court again and he had been rearrested in his girlfriend's apartment in a place called Amherstburg, about 30 miles from the border. He was arrested because he was violating his conditions. He was here and he was hiding under his girlfriend's bed when the policeman arrested him. He escaped. Subsequent to his second arraignment the Amherstburg officers came to me and said, "Neal, this is suspicious. This person says he does not have a criminal record anywhere and has never been in jail, but we do not feel right about this person."

This is a person who had traversed customs 300 or 400 times in the last four years, because he had been living with this girl for four years.

I said, "I will go down and have a look." So I did. I sat down with him. I said, "Will you take your shirt off?" He did. He had a tattoo on his arm that said, "Free your mind." I said, "What does that mean?" He said, "It does not mean anything." I said, "I know what that means. That is a jailhouse tattoo. That is put on there, because your body is locked up; so you put a tattoo on your arm that says 'free your mind' and then your mind is free regardless of where your body is, right?" His face fell about four inches and he said, "That is not true."

I then went to work with some talented people in our police service. I went back to him with a sheaf of paper and I said, "Have you been convicted nine times in the State of Florida of felonies?" He said, "No." I said, "Have you been convicted three times in the State of Minnesota?" He said, "No." I said, "Do you have seven aliases in Florida and three in Minnesota?" He said, "No." I said, "Well, then, you must have traded your hands with someone, because your fingerprints are exactly the same as that guy who has all those convictions." He then finally admitted that that was him.

## [Traduction]

douanes est intégré au service de l'impôt simplement parce que le gouvernement a des problèmes d'argent. Point. C'est pour lui une façon d'obtenir des revenus.

Je vais vous donner trois exemples afin d'illustrer pourquoi cette situation me bouleverse, en tant que citoyen canadien et en tant qu'agent de police. En outre, permettez-moi de vous dire que votre ordre de priorité est faussé.

L'une de mes fonctions, la fin de semaine, consiste à me charger de la mise en accusation de prisonniers au tribunal. Je fais office de procureur. J'ai mis en accusation, au nom du service de police de comté de Windsor, une personne qui avait agressé grièvement sa petite amie et qui menaçait d'emmener leur bébé aux États-Unis et de ne jamais revenir. C'était un citoyen américain. Il a été mis en accusation, a obtenu une mise en liberté sous caution et, à certaines conditions, on lui a ordonné de demeurer à l'extérieur du Canada à moins de devoir consulter son avocat, parce que nous estimions qu'il agresserait encore une fois sa petite amie et emmènerait avec lui le bébé et ne reviendrait jamais.

Une semaine plus tard, j'étais encore au tribunal: il avait été arrêté de nouveau dans l'appartement de sa petite amie à un endroit appelé Amherstburg, à environ 30 milles de la frontière. Il a été arrêté du fait qu'il violait les conditions dont s'assortissait sa mise en liberté. Il se trouvait au Canada et était caché sous le lit de sa petite amie au moment où l'agent de police l'a arrêté. Il s'est enfui. Après son arrestation, la deuxième fois, des agents d'Amherstburg sont venus me voir et m'ont dit: «Neal, c'est bizarre. Cette personne déclare ne pas avoir de casier judiciaire où que ce soit et ne jamais être allée en prison, mais on a un drôle de sentiment à son sujet.»

Cette personne avait traversé les douanes de 300 à 400 fois au cours des quatre dernières années, parce qu'il vivait avec sa petite amie depuis quatre ans.

J'ai dit que j'irais jeter un coup d'oeil. C'est ce que j'ai fait. Je me suis assis avec lui. Je lui ai demandé d'enlever sa chemise. C'est ce qu'il a fait. Sur son bras, il y avait un tatouage qui se lisait ainsi: «*Free your mind*». Je lui ai demandé ce que ça voulait dire. Il a dit: «Ça ne veut rien dire.» Je lui ai dit: «Je sais ce que ça veut dire. C'est un tatouage qui a été fait en prison. On tatoue cette inscription là, parce que votre corps est enfermé; alors vous pouvez vous faire tatouer sur le bras une inscription qui dit «libérez votre esprit» et alors votre esprit est libre, où que soit votre corps, pas vrai?» Il est demeuré abasourdi et a rétorqué: «Ce n'est pas vrai.»

Ensuite, j'ai commencé à travailler avec certains membres très talentueux de notre service de police. Je suis revenu le voir, avec un monceau de documents, et je lui ai demandé s'il avait été condamné neuf fois dans l'État de Floride pour divers chefs d'accusation. Il l'a nié. Je lui ai alors demandé s'il avait été condamné trois fois dans l'État du Minnesota. Il l'a nié. Je lui ai demandé s'il avait utilisé sept noms d'emprunt en Floride et trois au Minnesota. Il l'a nié. Je lui ai alors dit: «Eh bien, alors, tu as dû changer de mains avec quelqu'un d'autre, parce que tes empreintes digitales sont exactement identiques à celles du gars



[Texte]

That is case number one. That individual, who in the last four years had violated the sovereignty of Canada in my view, had been across that border multiple times. He worked in Detroit, lived in Canada and had no business being in our country. But a good customs officer could not find out anything about him, because, believe it or not, customs officers are not hooked up to the police computer.

Quite frankly, that is stupid. The other reason is: Why would an unarmed customs officer working alone, who is obviously in some considerable danger, stop that person in the first place, if he or she thought for one minute that there would be a problem? I would not.

**The Chairman:** May I ask you to shorten your comments a little, because we have to hear from three more witnesses. I know that you had three examples, but could you make them brief, please?

**Mr. Jessop:** Yes. Last Sunday morning I was awakened at home by officers who called me and told me that there had been a stabbing. The victim had been stabbed six times. The perpetrator ran from the police, escaped from the border stop, went through the tunnel, hit a car, and now is in the United States. He is an American citizen.

They asked if they could arrest him and bring him back. I said that they could not. I told them to seize the evidence and let him go. If he will not come back, we will have to proceed by way of a warrant.

That person was convicted in 1974, in Windsor, of what is known in the United States as a felony. Here it is known as an indictable offence. It was a violent felony. He has been traversing the border unrestricted, unstopped until, allegedly, he stabbed this individual last Sunday and made a run for home.

We will get him back. But what was he doing here in the first place?

Three hours later we arrested an American marine who assaulted his girlfriend, a Canadian. He was carrying a .25 automatic, loaded. Why did we not get to him?

I have all these things to think about. I have all these customs officers to talk to who are in grave danger, in my view, at least 20 times in an eight-hour shift. Then someone tells me that they are going to integrate their services into the taxation bureau.

I am saying that we have to get our priorities straight. What is most important? We can try to do both, but if Bill C-2 is such a good bill it should make customs officers peace officers.

I sometimes think that rather than it being 500 miles from Windsor to Ottawa, it is actually 5,000 miles, because there seems to be no communication between the front-line customs officers

[Translation]

qui a été condamné toutes ces fois-là.» Il a fini par admettre que c'était effectivement lui.

Voilà le premier cas. Cette personne, qui, à mon avis, avait violé la souveraineté du Canada pendant les quatre années précédentes, avait franchi la frontière à de nombreuses reprises. Il travaillait à Detroit, vivait au Canada et n'avait aucune raison de se trouver dans notre pays. Mais un bon agent des douanes ne pouvait trouver aucune indication à son sujet, parce que, croyez-le ou non, les douaniers ne sont pas raccordés à l'ordinateur de la police.

En toute franchise, c'est stupide. L'autre raison est la suivante: pourquoi un douanier sans arme, qui travaille seul, qui se trouve manifestement dans une situation fort dangereuse, arrêterait-il cette personne s'il pensait une seule minute que cela poserait des problèmes? Moi, je ne le ferais pas.

**Le président:** Pourrais-je vous demander d'abrégé un peu, parce que nous devons entendre trois autres témoins. Je sais que vous aviez trois exemples à présenter, mais pourriez-vous le faire brièvement, s'il vous plaît?

**M. Jessop:** Oui. Dimanche matin dernier, j'ai été réveillé chez moi par des agents qui m'ont téléphoné et m'ont dit qu'une personne avait été poignardée. La victime avait été poignardée six fois. Le coupable avait échappé à la police, s'était enfui du poste à la frontière, avait traversé le tunnel, frappé une voiture, et il se trouve maintenant aux États-Unis. Il s'agit d'un citoyen américain.

Les agents m'ont demandé s'ils pouvaient l'arrêter et le ramener au Canada. Je leur ai dit qu'ils ne pouvaient pas le faire. Je leur ai dit de saisir les pièces à conviction et de le laisser partir. S'il ne revient pas, nous devons obtenir un mandat d'arrestation.

Cette personne a été condamnée en 1974, à Windsor, de ce qui, aux États-Unis, est une infraction. Ici, au Canada, il s'agit d'un crime punissable par la loi. C'était un crime violent. Il avait traversé la frontière sans problème, sans qu'on l'arrête, jusqu'à ce que, semble-t-il, il poignarde cette personne dimanche dernier et s'enfui chez lui.

Nous allons lui remettre la main dessus. Mais que faisait-il ici de toute façon?

Trois heures plus tard, nous avons arrêté un Marine américain qui avait agressé sa petite amie, une Canadienne. Il portait sur lui un pistolet de calibre .25 automatique, chargé. Pourquoi ne l'avons-nous pas arrêté?

Je dois penser à toutes ces choses. Il faut que je parle à tous ces agents des douanes, qui sont exposés à un grave danger, à mon avis, au moins 20 fois au cours d'un quart de travail de huit heures. Ensuite, quelqu'un m'annonce qu'on va intégrer leur service au service de l'impôt.

À mon avis, il nous faut corriger notre ordre de priorité. Qu'est-ce qui est le plus important? Nous pouvons essayer de faire les deux, mais si le projet de loi C-2 est un si bon projet de loi que cela, il devrait faire des douaniers des agents de la paix.

Il y a des fois où je me prends à penser que ce ne sont pas 500 milles qui séparent Windsor d'Ottawa, mais plutôt 5 000 milles, parce qu'il ne semble y avoir aucune communication entre



[Text]

and that deputy minister who sat here and said, almost incomprehensibly to me, that we are going to let trailer loads of goods pass through the borders and we are going to audit them later.

Out of the other side of the government's mouth comes the fact that we don't want liquor smuggling. There was a picture in the paper of \$490,000 worth of booze behind a crate of lettuce.

In my view, this does not require in-depth thinking. My friends on my right are concerned with victims. I am concerned with victims. I deal with victims every day. They are going to talk to you about victims.

Get the priorities straight first, and then if Bill C-2 is a good bill, enact it. If it is not, and if it really is the hidden agenda, which in my view it is, to turn customs officers into tax collectors, say so. Do it.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Jessop.

I will turn now to Priscilla de Villiers, the President of CAVEAT for a brief statement.

**Ms Priscilla de Villiers:** Mr. Chairman and honourable members of the Senate committee, thank you for allowing me to appear before you today. I am Priscilla de Villiers, president of CAVEAT. My presence here today may be somewhat surprising, but we in CAVEAT felt it was imperative that we share our concerns about the protection of our borders and the safety of Canada.

Our concern comes from the recommendations of a coroners' jury into the death of Jonathan Yeo, which we addressed to the then Minister of Customs and Immigration and which clearly stressed the need for some form of protection on our borders. As I have sat here today I have learned that our definitions of "protection" are different. For the last two hours I have been hearing about liquor smuggling, food and the GST. Our definition is the protection of people, the protection of our society and dealing with escalating violence.

We sent out three inquiries in the past two years on the status of the recommendations, the last being a registered letter dated December 15, 1993. Those recommendations were to two federal government departments. Virtually every department and provincial government was involved in that inquest.

On April 13, 1994, we held a press conference at Queen's Park and announced our report card on the responses by the various ministries to the inquest recommendations. Our report, in which we assessed the performance of the Minister of Revenue as an "F", that is for fail, was based on the minister's reply of March 26, 1993. Subsequently we received a full explanation of the minister's response, but unfortunately it was received ten days

[Traduction]

les douaniers de première ligne et le sous-ministre qui est assis à Ottawa et qui a déclaré — chose qui me semble presque incompréhensible — qu'on allait laisser entrer de pleins chargements de marchandises aux douanes et que l'on ferait une vérification plus tard.

Dans un même souffle, le gouvernement affirme que nous ne voulons pas de contrebande d'alcool. On montrait dans le journal, 490 000 \$ d'alcool caché derrière des cages de laitue.

À mon avis, il n'y a pas lieu de réfléchir trop longtemps. Mes amis, à ma droite, se préoccupent des victimes. Je me préoccupe des victimes. Je traite avec des victimes tous les jours. Eux vont vous parler des victimes.

D'abord, il faut corriger notre ordre de priorité, et ensuite, si le projet C-2 est bon, il faut l'adopter. S'il n'est pas bon, et s'il s'agit effectivement d'un programme occulte qui vise à faire des douaniers des percepteurs d'impôt — et à mon avis, c'est exactement ce dont il s'agit — alors dites-le. Faites-le.

**Le président:** Merci, M. Jessop.

Je cède maintenant la parole à Priscilla de Villiers, présidente de la CAVEAT, qui fera une brève déclaration.

**M<sup>me</sup> Priscilla de Villiers:** Monsieur le Président et honorables sénateurs du comité sénatorial, merci de me donner l'occasion de parler devant vous aujourd'hui. Je m'appelle Priscilla de Villiers, et je suis présidente de la CAVEAT. Ma présence ici aujourd'hui vous surprend peut-être, mais nous, membres de la CAVEAT, croyions qu'il était urgent que nous partagions nos inquiétudes quant à la protection de nos frontières et à la sécurité au Canada.

Notre inquiétude tient aux recommandations du jury du coroner à la suite de la mort de Jonathan Yeo, que nous avons présentées au ministre des Douanes et de l'Immigration d'alors et qui mettait clairement en évidence le besoin d'assurer une quelconque forme de sécurité à la frontière. Depuis le début des délibérations d'aujourd'hui, j'ai constaté que nous percevons tous le mot «protection» différemment. Cela fait deux heures que j'entends parler de la contrebande d'alcool, de nourriture et de la TPS. Notre définition sous-entend la protection des personnes et de notre société ainsi que la façon de parer à la violence qui s'intensifie.

Au cours des deux dernières années, nous avons demandé à trois reprises où en étaient les recommandations; la dernière fois, par une lettre recommandée, envoyée le 15 décembre 1993. Ces recommandations étaient destinées à deux ministères fédéraux. L'enquête visait presque tous les ministères gouvernementaux et fédéraux.

Le 13 avril 1994, nous avons tenu à Queen's Park, une conférence de presse au cours de laquelle nous avons dévoilé ce que valaient, à notre avis, les différentes réactions des ministères aux recommandations de l'enquête. Nous avons accordé un «E», pour échec, à la réponse du 26 mars 1993 du ministre du Revenu. Le ministre nous a ensuite envoyé des explications complètes au sujet de sa réponse; malheureusement, nous les avons reçues dix

*[Texte]*

after our press conference so we could not take that into account. That is attached in Appendix B.

From that response, which you can read, all became clear. The scales fell from our eyes. We realized that what we had thought was protection afforded us by Customs and Immigration at the border, in the populous sense of the word, in fact is not. Mr. Gravelle gave me a very full response, and I thank him for that.

He reiterated again and again, in answer to each recommendation, that the power of the customs officer is merely to enforce the Customs Act. Any infringement whatsoever of the Criminal Code cannot be enforced.

I will take you briefly through what happened at the border to Jonathan Yeo. A lot of the concerns that were raised in the press about the professional attitude of the customs officers became very clear. They were working under their mandate.

The most disturbing remark that Mr. Gravelle made, and I am very grateful to have heard it, is that if Mr. Yeo presented himself in the same manner today as he did two and a half years ago, the result would be the same. That is basically the bottom line.

I will go through that with you. In that response, it is quite clear that customs officers have no powers under or responsibility for the enforcement of the Criminal Code. Nor, evidently, do immigration officers. The committee of enforcement officers which Mr. Gravelle said has subsequently been instituted, although addressing the question of communications in a geographically limited way — that is, it is regionally placed — still does not address the need for a secure detention facility and the ability to react immediately to a potentially dangerous situation, which was the situation examined.

In order to illustrate the depth of concern about the need for the enforcement component at borders, I will first have to describe to you what happened during the coroners' inquest.

On August 9, 1991, my daughter Nina disappeared. She had been jogging on the sidewalks around the racquet club to which our family had belonged for ten years. Nine days later her body was discovered in a marsh near Highway 401. She had been executed, shot in the head. Her killer was identified as Jonathan Yeo, a man with a long history of violence against women, who had then gone on to rape and kill Karen Marquis in New Brunswick and finally committed suicide after an attempted abduction of another young woman.

Grave questions were asked about why a man accused of a vicious sexual assault on a stranger, in which he had used two weapons, uttered death threats and held the victim for eight hours, was free on bail with no weapons restriction placed on him.

*[Translation]*

jours après la conférence de presse et n'avons donc pas pu en tenir compte au moment d'attribuer la note. Ces explications se trouvent à l'annexe B.

À partir de ces explications, que vous pouvez lire, tout s'est éclairci. Nous n'en croyions pas nos yeux. Nous nous sommes rendus compte que ce que nous pensions être une protection que nous offraient les agents des douanes et de l'immigration à la frontière est en fait tout autre. M. Gravelle m'a donné des explications complètes, et je l'en remercie.

Il a répété maintes fois, en réponse à chacune des recommandations, que la seule responsabilité d'un agent de douane est de mettre en application la Loi sur les douanes. L'agent n'a aucune compétence en matière d'infraction au Code criminel.

Je vais vous raconter brièvement ce qui est arrivé à Jonathan Yeo à la frontière. Beaucoup des questions sur l'attitude professionnelle des agents de douanes que les médias ont soulevées menaient à la même conclusion: les agents ont respecté leur mandat.

La remarque la plus troublante qu'a faite M. Gravelle, et je suis très reconnaissante de l'avoir entendue, est le fait que si M. Yeo se présentait à la frontière aujourd'hui, de la même manière qu'il y a deux ans et demi, le résultat serait le même. Voilà essentiellement ce qu'il en est.

Je vais examiner la question avec vous. Dans l'optique de M. Gravelle, il est assez clair que les agents de douanes, pas plus que les agents d'immigration de toute évidence, n'ont ni compétence ni responsabilités en matière d'infraction au Code criminel. Le comité d'agents d'exécution de la loi, qui, selon M. Gravelle, a été créé par la suite, même s'il devait s'attacher à la question de la communication d'un point de vue géographique — limité — c'est-à-dire en région — ne règle toujours pas le besoin que l'on construise des installations de détention sûres et ne s'attache pas à la capacité de réagir immédiatement dans une situation potentiellement dangereuse, comme il devait le faire.

Pour illustrer l'ampleur des préoccupations concernant l'application des lois à la frontière, je devrai tout d'abord vous décrire ce qui s'est passé à l'enquête du coroner.

Le 9 août 1991, ma fille Nina a disparu. Elle était allée faire du jogging sur les trottoirs autour du club de sports de raquette auquel la famille était abonnée depuis dix ans. Neuf jours plus tard, son corps a été retrouvé dans un marécage près de l'autoroute 401. Elle a été tuée d'une balle à la tête. On a identifié le meurtrier comme étant Jonathan Yeo, homme aux lourds antécédents de violence à l'égard des femmes, qui a ensuite violé et tué Karen Marquis au Nouveau-Brunswick. Il s'est finalement suicidé après avoir tenté d'enlever une autre jeune femme.

De graves questions ont été posées: pourquoi un homme accusé d'avoir commis une agression sexuelle sauvage à l'endroit d'une étrangère, agression au cours de laquelle il a utilisé deux armes, proféré des menaces de mort et retenu la victime pendant huit heures, était-il en liberté sous caution? Et pourquoi n'était-il pas assujéti à une restriction concernant le port d'arme?



## [Text]

He had tried to leave the country, but had been turned back at the border by a U.S. immigration official who, although it was not his responsibility to do so, took it upon himself to inform the police that a suicidal, armed man was being turned back into Canada. He spoke to both Hamilton-Wentworth and the Niagara Regional Police. Both felt, erroneously, that there was nothing they could do. They refused to respond.

U.S. Inspector O'Hare then phoned Canada Customs, under the impression that they were able to ask to see the gun and, failing Yeo's producing a licence, could confiscate it. Customs passed the matter on to Canada Immigration, as they believed that Yeo had never left Canada and that they had the right to question Yeo.

A year later, in the court, the customs lawyer, in fact, cleared up the disparity between immigration and customs, which had prevailed until that day, about when Canadian citizens actually leave Canada. Each department thought it was at a different time.

Canada Immigration, however, believed they had a right to question someone who had been refused entry to the U.S., but, because Yeo was a Canadian citizen, he could not be prevented from returning home. Alexander Welsh, the Canadian immigration officer, conducted a record search and decided that there was no point in talking to the police himself, because, "If the police weren't interested, they weren't interested. They get pretty frustrated if you bug them. We don't always get along." I will refer to that later.

He then decided that the customs officers would stay in their booths while he, the immigration officer, went to the car, questioned him as little as possible in order "not to disturb him", and quickly sent him on his way.

The supervisor of the customs officer explained in court that they were concerned because Yeo was unstable and that he might try to shoot somebody. She said that they had no mandate to try to take his gun away from him, because he had not left Canada, and, 90 minutes later, Nina disappeared.

The episode at the border, which was first revealed in the press, raised serious questions about public safety. The enormity of errors which had led to the death of Nina and Karen was not evident until the coroner's inquest which began on April 13, 1992, and ended four months later.

The coroner's jury presented 137 recommendations to the Chief Coroner after hearing 108 witnesses and examining more than 300 pieces of evidence. Lack of communication both within the individual departments — that would explain the difference in the geographical boundary as understood by immigration and customs — and as between provincial and federal levels showed a startling lack of accountability. I have never in all my born days seen such

## [Traduction]

Jonathan Yeo avait essayé de quitter le pays, mais un responsable de l'immigration américaine lui a fait faire demi-tour et a pris l'initiative, même s'il ne lui incombait pas de le faire, d'informer la police qu'un homme suicidaire et armé avait été refoulé au Canada. L'agent de douanes américain s'est entretenu avec la police régionale de Hamilton-Wentworth et celle de Niagara. Les deux forces policières ont estimé, à tort, qu'elles ne pouvaient pas intervenir. Elles ont refusé de réagir.

L'inspecteur américain O'Hare a ensuite appelé la douane canadienne, croyant que les agents de douanes pourraient demander de voir le fusil et le confisquer, si Yeo n'avait pas de permis de port d'arme. Les agents de douanes ont confié le dossier aux agents d'Immigration du Canada, croyant que Yeo n'avait jamais quitté le Canada et qu'ils avaient le droit d'interroger Yeo.

Un an plus tard, au tribunal, un avocat des douanes a en fait éclairci la disparité qui existait jusqu'alors entre les agents d'immigration et les agents de douanes, quant au fait de déterminer quand il faut considérer qu'un citoyen canadien a vraiment quitté le Canada. Chacun des ministères croyait que c'était à un moment différent.

Les agents d'Immigration Canada, toutefois, pensaient être habilités à interroger une personne qui s'était vu refuser l'entrée aux États-Unis, mais que, comme Jonathan Yeo était citoyen canadien, ils ne pouvaient l'empêcher de revenir au pays. L'agent d'immigration au Canada, Alexander Welsh, a effectué une recherche dans les dossiers et décidé qu'il était inutile pour lui de s'adresser à la police, parce que, comme il l'a dit: «Si la police n'était pas intéressée, elle n'était pas intéressée. Les policiers deviennent frustrés si on insiste. Nous ne nous entendons pas toujours très bien.» Je reviendrai sur ce point plus tard.

M. Welsh a ensuite décidé que les agents de douanes resteraient dans le poste de contrôle pendant que lui, agent d'immigration, s'approcherait de l'auto. Il a posé quelques questions à Jonathan Yeo, mais le moins possible, afin «de ne pas le perturber», et l'a vite laissé repartir.

La surveillante des agents de douanes a expliqué au tribunal que ceux-ci étaient inquiets, parce que M. Yeo était déséquilibré et qu'il aurait pu tirer sur quelqu'un. Elle a ajouté que les agents n'avaient pas le mandat d'essayer de lui confisquer son arme, parce qu'il n'avait pas quitté le Canada; 90 minutes plus tard, Nina a disparu.

Cet incident à la frontière, qu'on a dévoilé dans les médias, a soulevé de grandes questions quant à la sécurité publique. L'énormité des erreurs qui ont mené à la mort de Nina et de Karen n'a été mise en évidence qu'au moment de l'enquête du coroner, qui a débuté le 13 avril 1992 et s'est terminée quatre mois plus tard.

Le jury du coroner a présenté 137 recommandations au coroner en chef après avoir entendu 108 témoins et étudié plus de 300 pièces déposées en preuve. Le manque de communication au sein même des ministères — ce qui expliquerait pourquoi les agents de douanes et les agents d'immigration avaient chacun leur idée sur les frontières géographiques — ainsi qu'entre les niveaux provincial et fédéral témoigne d'un manque troublant de



## [Texte]

a blatant display of Pontius Pilate behaviour. The washing of the hands was spectacular. In the case of every one of those witnesses, not one suggested that in any way had they not shown professionalism, responsibility in their jobs, or accountability. The sheer ineptitude was staggering. These were the common elements that characterized that inquest.

I obviously have only dealt briefly with the customs and immigration part in this brief. In a letter of response to the jury recommendations dated July 26, 1993, the deputy minister Mr. Pierre Gravelle stated that the Yeo incident was such a rare occurrence that it did not necessitate changing the protocol of service at the border. However, I personally became aware of another case very similar to the Yeo incident which was never made public. I brought this to the then Minister of Public Security, Mr. Doug Lewis' attention, but I have not yet received any official response.

In that case, a man called Fitzsimmons tried to get across the border. He was out on statutory release from the penitentiary for murder. He had murdered twice. His return form from the U.S. Department of Immigration, when they turned him back, is in this submission. Of course, he was not stopped and, within a week, three more people were dead.

So I would suggest, if I know of two almost identical cases, how many more are there? It was only when there was an immediate and spectacular connection, as there was in Yeo's case, that the press could ferret it out and raise the point so vociferously that it led to more investigation. So I am not sure about that at all.

It seems there is no way of knowing how many occurrences of this nature are happening because of the mandate of customs and immigration officers. If there had not been intense media interest that led to an inquest, the facts in this case would never have been revealed. However, we in CAVEAT have even more concern about the lax practices concerning customs as a primary inspection line. We have heard that referred to twice.

The Ekos report illustrated the number of undesirable entrants who entered Canada without undergoing immigration checks at two major entry points. There is, too, great concern about illegal visitors and deportees who are turned back only to re-enter Canada, sometimes, as is documented in various violent cases, within three weeks of their deportation and, in some cases, re-arrested. They continue their criminal activities, some of them violent.

I would suggest, as one of the first and easiest ways to improve crime prevention in Canada, this is a very obvious place to start. Dealing with poverty and hunger is like changing all the world's problems. Let us just start by keeping undesirables out once they are identified.

## [Translation]

responsabilité. De toute ma vie je n'ai jamais vu une manifestation aussi flagrante d'un comportement à la Ponce Pilate. Tout le monde s'en est lavé les mains. En ce qui concerne les témoins, aucun d'entre eux n'a laissé entendre d'une manière ou d'une autre qu'il a manqué de professionnalisme, de responsabilité à l'égard de son emploi ou qu'il était fautif au chapitre de la reddition de compte. Le manque de compétence absolu était renversant. Voilà les facteurs communs qui caractérisaient l'enquête.

De toute évidence, je n'ai qu'effleuré le cas des agents d'immigration et de douanes dans mon mémoire. Dans sa lettre du 26 juillet 1993, en réponse aux recommandations du jury, le sous-ministre, M. Pierre Gravelle, a affirmé que l'incident mettant en cause Jonathan Yeo était si rare qu'il n'y avait aucune raison de changer le protocole du service frontalier. Toutefois, je me suis rendue compte qu'il s'est produit un incident semblable, qui n'a jamais été rendu public. J'en ai informé le ministre de la Sécurité publique d'alors, M. Doug Lewis, mais je n'ai pas encore reçu de réponse officielle.

Dans cet incident, un homme du nom de Fitzsimmons a essayé de traverser la frontière. Il était en mise en liberté obligatoire du pénitencier où il était détenu pour avoir commis deux meurtres. Son formulaire de retour, émis par le département américain de l'immigration lorsqu'il a été refoulé, est annexé au mémoire. Bien sûr, on ne l'a pas arrêté, et, en moins d'une semaine, trois autres personnes ont été tuées.

Je me demande donc, si je suis au courant de deux incidents presque identiques, combien d'autres il en existe. Ce n'est que lorsqu'il y avait un lien immédiat et spectaculaire, comme dans le cas de Yeo, que les médias ont pu fouiller et faire un esclandre tel qu'il a mené à une enquête approfondie. Mais je ne suis pas convaincue de ça du tout.

Il semble impossible de savoir combien d'événements de cette nature ont lieu à cause du mandat des agents de douanes et des agents d'immigration. S'il n'y avait pas eu, de la part des médias, un vif intérêt qui a mené à une enquête, on n'aurait jamais dévoilé les faits de cet incident. Toutefois, la CAVEAT est encore plus inquiète au sujet des pratiques laxistes des agents de douanes chargés de l'examen primaire global. On y a fait allusion deux fois.

Le rapport Ekos faisait état du nombre d'indésirables qui sont entrés au Canada, sans subir de vérification aux fins de l'immigration, à deux points d'entrée importants. On éprouve aussi beaucoup d'inquiétudes face aux visiteurs non autorisés et aux expulsés qui, dès qu'ils sont refoulés, tentent à nouveau d'entrer au Canada, et ce, comme on l'a vu dans divers incidents violents, parfois moins de trois semaines après leur expulsion. Dans certains cas, ils sont même appréhendés à nouveau. Ils poursuivent leurs activités criminelles, qui sont parfois violentes.

Je suggère, comme premier moyen très facile d'améliorer la prévention du crime au Canada, que nous commençons ici. Si on réglait tous les problèmes de pauvreté et de famine, c'est comme si on changeait tous les problèmes du monde. Mais contentons-nous de commencer en gardant les indésirables hors du Canada une fois qu'ils sont identifiés.

## [Text]

May I say, too, in answer to a question which was brought up earlier, I really do not see, having travelled much of the world in my time, that there would be any problem between being courteous and hospitable but firm and responsible when there was need to be. I cannot see in any way that those two would be mutually exclusive.

Smuggling, too, is of great concern. The street value of five handguns which could be packaged in a carton, I gather, about the size of a cigarette carton, is more or less \$50,000 on the street, so I have been told. Smuggled guns are apparently being used in more and more crimes. We have had so much evidence of this very recently.

With profits like this at stake, there is bound to be violence at the border. We have already seen shooting in the cigarette wars. Quite obviously, it is not in the customs' mandate to put the officers in danger, and that is why they hid in the shed and allowed Yeo to go through. This is quite understandable. The point is, who is protecting our border? That is our question.

Our society is evolving rapidly. We are faced with changing problems and increasing criminal pressure from both without and within. I am here today on behalf of CAVEAT and the 2.5 million people who signed our petition asking that the problem of violence be taken as abhorrent to our society and dealt with by our government.

I am here to ask you to ensure that there is some designated authority. It is not for me in any way to tell the Government of Canada who that authority should be.

Theoretically, the customs officer phones the local border police. I quoted to you what was said under oath in a court of law by the customs officers and the immigration officers as to why they did not feel comfortable calling the Niagara Regional Police who were four minutes away. There is obviously a problem in communications.

Secondly, it is downloading the responsibility onto regional police forces which are strapped beyond belief. In many cases, these border forces have huge areas to cover with diminished personnel.

Just before I came here, I canvassed by telephone a number of border police chiefs and I asked them, "What are your relationships with Customs?" They all said, "No, they are good", even the police force referred to in the inquest.

I said, "Tell me, what is your response time if you are called to the border?" They said they respond as long as there is a cruiser available; that was the rider. This is not a priority.

## [Traduction]

Permettez-moi d'ajouter, en réponse à la question qui a été soulevée tout à l'heure, que je considère, ayant voyagé à travers le monde, qu'il n'y aurait aucun problème si nous étions accueillants et courtois tout en étant fermes et responsables, lorsque cela est nécessaire. À mon avis, ces deux attitudes ne s'excluent pas mutuellement.

La contrebande soulève également beaucoup d'inquiétude. La valeur marchande de cinq armes de poing, qui pourraient être emballées dans un carton, j'imagine, de la grosseur d'une cartouche de cigarettes, est de plus ou moins 50 000 \$, d'après ce que j'ai entendu dire. Les armes de contrebande servent apparemment à de plus en plus de crimes. Nous en avons eu la preuve tout récemment.

Lorsque de tels profits sont en jeu, la violence à la frontière est inévitable. Nous avons déjà été témoins de fusillades dans la guerre des cigarettes. Il est très évident que les agents de douanes ne sont pas mandatés pour se retrouver dans des situations dangereuses, et c'est pourquoi ils se sont cachés dans le poste de contrôle et ont laissé passer Yeo. C'est très compréhensible. Mais qui alors protège notre frontière? C'est ce que nous nous demandons.

Notre société évolue rapidement. Nous sommes aux prises avec des problèmes changeants et des pressions criminelles de plus en plus intenses, qui proviennent à la fois de l'intérieur et de l'extérieur. Je suis ici aujourd'hui au nom de la CAVEAT et des 2,5 millions de personnes qui ont signé notre pétition, demandant que l'on perçoive la violence comme un problème exécrable de la société, que le gouvernement doit le régler.

Je suis ici pour vous demander de vous assurer qu'il y ait une quelconque autorité responsable. Il ne m'appartient absolument pas de dire au gouvernement du Canada de quelle autorité il devrait s'agir.

En théorie, l'agent de douanes téléphone à la police de la frontière locale. Je vous ai cité ce que les agents de douanes et les agents d'immigration ont dit sous serment dans un tribunal, lorsqu'on a essayé de savoir pourquoi ils ne se sentaient pas à l'aise de faire appel à la police régionale de Niagara, dont le poste est situé à quatre minutes de la douane. De toute évidence, il y a un problème de communication.

Deuxièmement, cela revient à se décharger de ses responsabilités sur le service de police régionale, qui est déjà débordé. Ces services de police à la frontière sont responsables de régions immenses et ont un effectif réduit.

Juste avant que je ne vienne ici, j'ai sondé par téléphone l'opinion d'un certain nombre de chefs de services de police à la frontière; je leur ai demandé: «Comment sont vos relations avec les agents de douanes?» Ils ont tous répondu, même le service de police auquel on fait référence dans l'enquête, qu'elles étaient bonnes.

Je leur ai demandé: «Dites-moi, quel est votre temps de réaction lorsque vous devez vous rendre à la frontière?» Ils ont affirmé qu'ils se rendent toujours à la frontière sous réserve qu'il y ait un véhicule disponible; c'était la condition. Ce n'est pas une priorité.

[Texte]

I would suggest that if Jonathan Yeo, or anyone of his ilk, had wanted to use force, a four-minute response after a phone call would not have been adequate. To me, there has to be some form of enforcement readily available. Whether that will be an RCMP enforcement, whether we will do it through customs and immigration, I repeat, it is not for me in any way to say. I am merely trying here to say that I think we have a problem and it is an escalating one. We have to start dealing with this.

We must have some designated authority which is clearly charged with protecting our borders, but accountability for that protection, in my definition of the word, has to be enforceable.

We cannot have every single agency, from the federal right down to the lowest regional agency, washing their hands and saying, "It is not my problem. It was not my fault." I have watched it. All I can say is that I hope I never see that again.

This is the only opportunity that we have to present this mandate to you prior to the passing of a bill which may or may not have a bearing on this. I would be very grateful if in your deliberations you were to take this into account before passing the bill, or if you decided to consider it at a more appropriate time, noting that it would in fact figure largely in your deliberations.

**The Chairman:** Thank you very much, Ms de Villiers, for your thorough, well thought out and moving testimony.

I would now like to ask Linda DeBelser, the President of Child Find Canada, to make a statement.

**Ms Linda DeBelser:** Mr. Chairman and members of the Senate committee, my name is Linda DeBelser. I am the President of Child Find Canada. I thank you for providing me the opportunity of appearing before you today.

May is the "green ribbon of hope" month. Before I start, may I ask you to please take a few moments to remember our missing children, especially those who have been abducted or have been abducted and murdered.

In front of you you will find a green ribbon. I ask you that you wear it over your heart during the month of May as a symbol of hope for the safe return of missing children and also for the hope that we can prevent future tragedies.

Crime prevention is the key to providing a safe society for all Canadians, especially our children. In 1989, the United Nations General Assembly adopted the Convention on the Rights of the Child. On December 11, 1991, Canada ratified that convention. As a member of the Canadian Coalition for the Rights of Children, Child Find Canada would like to remind you and other decision makers that children must be protected.

I direct your attention to the following articles of the convention. The decisions that you are about to make will directly impact on each of them. Your responsibility as

[Translation]

À mon avis, si Jonathan Yeo, ou quelque autre personne du même acabit, avait voulu utiliser la force, un temps de réaction de quatre minutes après un appel téléphonique n'aurait pas été adéquat. D'après moi, il doit y avoir un quelconque service d'exécution de la loi toujours prêt. Que l'on mandate la GRC ou les agents de douanes ou d'immigration, je le répète, ce n'est pas à moi de le dire. Ce que j'essaie simplement de dire, c'est que je crois que nous sommes devant un problème qui ne cesse de s'aggraver. Nous devons dès maintenant entreprendre de le résoudre.

Nous devons avoir une quelconque autorité qui sera spécifiquement chargée de protéger nos frontières, mais l'obligation de rendre compte concernant cette obligation, d'après ma définition du mot, doit être exécutoire.

Nous ne pouvons tolérer que chacun des organismes, en partant du premier bureau fédéral jusqu'au dernier bureau régional, se lave les mains en disant, «ce n'est pas mon problème. Ce n'était pas ma faute.» J'en ai été témoin. Tout ce que je peux dire est que j'espère que ça ne se reproduira plus.

C'est la seule occasion que nous avons de vous présenter notre mémoire avant l'adoption du projet de loi, qui peut ou non avoir une incidence sur cette question. Je vous serais très reconnaissante de tenir compte, au cours de vos délibérations, de notre mémoire avant d'adopter le projet de loi ou, advenant le cas que vous décidiez de l'étudier à un autre moment donné, d'y faire souvent référence au cours de vos délibérations.

**Le président:** Madame de Villiers, merci beaucoup de votre témoignage, qui était exhaustif bien pensé et touchant.

Je demanderais maintenant à Linda DeBelser, présidente de *Child Find Canada*, de prendre la parole.

**Mme Linda DeBelser:** Monsieur le président, membres du comité du Sénat, je m'appelle Linda DeBelser. Je suis présidente de *Child Find Canada*. Je vous remercie de me donner la possibilité de témoigner devant vous aujourd'hui.

Le mois de mai est le mois du «ruban vert de l'espoir». Avant de commencer mon exposé, puis-je vous demander de prendre quelques instants pour vous rappeler nos enfants disparus, surtout ceux qui ont été enlevés ou encore enlevés et assassinés.

Vous trouverez devant vous un ruban vert. Je vous demande de le porter près du cœur au cours du mois de mai, pour symboliser l'espoir que les enfants disparus nous retourneront sains et saufs et, de même, l'espoir que nous pourrions prévenir les tragédies futures.

La prévention de la criminalité est la clé d'une société sûre pour tous les Canadiens, surtout nos enfants. En 1989, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Convention relative aux droits de l'enfant. Le 11 décembre 1991, le Canada a ratifié cette convention. À titre de membre de la coalition canadienne des droits de l'enfance, *Child Find Canada* voudrait vous rappeler, à vous et à d'autres décideurs, qu'il faut protéger les enfants.

J'attire votre attention sur les articles suivants de la convention. Les décisions que vous êtes sur le point de prendre auront une influence directe sur chacun d'entre eux. Votre responsabilité, en



## [Text]

representatives of the people of Canada is to ensure that legislation is enacted in support of these articles.

Article 11 pertains to illicit transfer and non-return. It sets out that the state is to combat the illicit transfer and non-return of children abroad.

Article 34 pertains to sexual exploitation. It sets out that the state is to protect children from sexual exploitation and abuse, including prostitution and involvement in pornography.

Article 35 pertains to the sale and trafficking of children and sets out that the state is to prevent the abduction, sale and trafficking of children.

Article 36 pertains to other exploitation. Under this article, the state is to protect children from all other forms of exploitation.

I strongly urge you to consider the impact your decisions and actions could have on each of these articles and to take them into consideration when reviewing this legislation.

In April of 1991, Child Find Canada became a partner with "Project Return". This program put 3,400 customs inspectors on full alert for abducted children and runaways. Child Find caseworkers work closely with Customs officers to prevent cross-border abductions. Border alerts are put out immediately upon registration of abduction cases. Pictures of all missing children are placed on hand-held computers at the border so that customs officers have an up-to-date account of all national and international cases registered.

Customs officers are a vital link in our search process and are trained to spot possible abductions at the borders. Today, Canada Customs has reported the recovery of 72 abductees. Child Find's toll free number is frequently used by customs officers to check names of suspicious adults and children against our national registration list.

I might add that this is because customs officers do not have access to the CPIC system. It is only through Child Find's on-call caseworkers and our police connections that we are able to get that information to the border when a customs officer suspects that a child is being abducted. In several cases, these abductions have actually been stopped.

I ask you to put yourself in the shoes of an abducted child arriving at the Canadian border. Would you not be praying that someone would notice that you were in distress, hoping that someone would be looking for you, wanting something to be done, wondering if anyone cared? Please remember that a missing child is everyone's responsibility.

In closing, I would leave you with this thought:

## [Traduction]

tant que représentant des habitants du Canada, est de vous assurer que la loi est adoptée pour faire valoir ce qui est énoncé dans ces articles.

L'article 11 porte sur le transfert illicite et le non-retour. Il y est dit que l'État doit combattre le transfert illicite et le non-retour des enfants, à l'étranger.

L'article 34 traite de l'exploitation sexuelle. Il y est dit que l'État doit protéger les enfants contre l'exploitation et les sévices de nature sexuelle, y compris la prostitution et la participation à la pornographie.

L'article 35 porte sur la traite des enfants, et il y est dit que l'État doit prévenir l'enlèvement et la traite des enfants.

L'article 36 traite d'autres formes d'exploitation. Dans cet article, il est dit que l'État doit protéger les enfants contre toutes les autres formes d'exploitation.

Je vous incite fortement à envisager les effets de vos décisions et de vos actions sur chacun de ces articles, ainsi qu'à en tenir compte au moment d'examiner ce projet de loi.

En avril 1991, *Child Find Canada* s'est associé au projet «Retour». Grâce à ce projet, 3 400 inspecteurs des douanes demeurent constamment à l'affût des enfants enlevés et des fugueurs. Les travailleurs de *Child Find* collaborent étroitement avec les agents des douanes pour empêcher que les enfants soient enlevés illicitement par-delà la frontière. Une alerte est déclenchée à la frontière dès qu'un cas d'enlèvement est signalé. Une photo de tous les enfants disparus se trouve sur les ordinateurs de poche à la frontière, de sorte que les agents des douanes ont à tout moment un bilan à jour des cas consignés à l'échelon national et international.

Les agents des douanes sont un lien vital de notre processus de recherche et sont formés pour repérer les cas possibles d'enlèvement à la frontière. Jusqu'à aujourd'hui, Douanes Canada a signalé 72 cas où un enfant disparu a été retrouvé. Les agents des douanes se servent souvent de la ligne sans frais de *Child Find* pour vérifier le nom d'adultes et d'enfants sur notre liste nationale quand ils soupçonnent un méfait.

J'ajouterais que cela est dû au fait que les agents des douanes n'ont pas accès au système du Centre d'information de la police canadienne. La seule façon pour eux d'obtenir les renseignements nécessaires lorsqu'ils soupçonnent un cas d'enlèvement, c'est de passer par les travailleurs de *Child Find*, qui communiquent avec la police. Dans plusieurs cas, les enlèvements ont été contrecarrés.

Je vous demande de vous mettre à la place d'un enfant qui a été enlevé et qui se retrouve à la frontière canadienne. Ne seriez-vous pas en train de prier que quelqu'un remarque que vous êtes en détresse, d'espérer que quelqu'un vous recherche, de vouloir que quelque chose soit fait, de vous demander si quelqu'un se soucie de vous? Je vous prie de vous rappeler que l'enfant disparu est la responsabilité de tous.

Pour terminer, je vous laisse la pensée suivante:

[Texte]

What is as important as knowledge? asked the mind.  
Caring and seeing with the heart, answered the soul.

It is up to us to see that our children are protected. Our main concern is not so much that the integration process carry on, as that these considerations are taken into account to ensure that these services are not left to the will of someone who feels that children are not a priority in this country any longer.

**Senator Stewart:** Mr. Chairman, my question is addressed most appropriately to Mr. Jessop. I am taking into account, Mr. Chairman, the fact that we are involved in increasing economic integration with the United States. We talk about loads of lettuce and all that sort of thing. There will be increasing numbers of loads of things going one way and the other. Thus, the volume will increase. Consequently, I assume that some of the problems referred to will also increase. That is just for background.

You seem to be saying, Mr. Jessop, that we are doing a desperately bad job now. Let us take that for granted. How will the job be made worse if Bill C-2 passes?

**Mr. Jessop:** I have heard the answer to that elusive question for about two hours now. If you are looking for me to quote some statistic, senator, I cannot do that. If you are looking for me to rely on my experience, I can do that.

**Senator Stewart:** Any way that you think you can answer the question pertinently will be most helpful.

**Mr. Jessop:** We are all interested, I suppose, in the economic benefits of the free trade agreement and, of course, in dealing with the United States. We all have families whose sons and daughters need jobs. However, we share the longest undefended border in the world with one of the most violent countries in the western hemisphere. What we have to do is put a presence at the border that is well trained, polite and decent, but which has the tools to get their job done.

**Senator Stewart:** Could that be done under Bill C-2?

**Mr. Jessop:** Yes, I suppose it could. Any bill can be dealt with. Any commitment can be made by a government. What Mr. Legacy said to you was, "Stop Bill C-2. Indicate to the government that we should do a priority check here first. We should decide where our priorities lie." That is also what I said to you earlier.

I traverse the border a good deal, as you would know, in investigations and for many other reasons. What I find rather ironic is that Canada, a country of 29 million or 30 million people, is known around the world as a peaceful country with an ordered government. Yet, when we cross the border into the most violent country in the western hemisphere I see armed customs officers who seem to have time to do their jobs and who are better

[Translation]

Qu'est-ce qui importe autant que de connaître? demanda l'esprit.

Se soucier d'autrui et regarder avec le coeur, répondit l'âme.

Il nous appartient de veiller à ce que nos enfants soient protégés. Ce n'est pas tant le processus d'intégration qui nous préoccupe. Plutôt, nous tenons à ce que ces questions soient prises en considération, pour garantir que les services ne sont pas remis entre les mains d'une personne pour qui les enfants ne représentent plus une priorité dans notre pays.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, ma question s'adresse, et c'est tout indiqué, à M. Jessop. Je tiens compte, monsieur le président, du fait que nous sommes parties à une intégration économique toujours plus grande avec les États-Unis. Il est question de chargements de laitue et autres. Il y aura un nombre croissant de chargements qui iront dans un sens comme dans l'autre. Le volume augmentera donc. Par conséquent, je présume que certains des problèmes auxquels il a été fait allusion vont augmenter aussi. Je voulais seulement donner le contexte.

Vous semblez dire, monsieur Jessop, que notre travail est maintenant désespérément mauvais. Présumons que c'est le cas. Comment les choses vont-elles s'aggraver si le projet de loi C-2 est adopté?

**M. Jessop:** J'entends depuis deux heures environ la réponse à cette question difficile. Si vous voulez que je cite des statistiques, sénateur, je ne peux pas le faire. Si vous voulez que je me fie à mon expérience, ça, je peux le faire.

**Le sénateur Stewart:** Dans la mesure où vous pensez bien répondre à la question, cela sera des plus utile.

**M. Jessop:** Nous nous intéressons tous, je suppose, aux avantages économiques de l'accord de libre-échange et, bien sûr, à nos rapports avec les États-Unis. Nous avons tous une famille où le fils et la fille ont besoin d'un emploi. Toutefois, nous partageons une des frontières non défendues les plus longues du monde avec l'un des pays les plus violents de l'hémisphère occidental. Ce qu'il nous faut faire, c'est mettre à la frontière des agents qui sont dûment formés, courtois et décents, mais qui ont les outils nécessaires pour faire leur travail.

**Le sénateur Stewart:** Est-ce que le projet de loi C-2 permettrait de le faire?

**M. Jessop:** Oui, je suppose qu'il pourrait. On peut adopter n'importe quel projet de loi. Le gouvernement peut prendre n'importe quel engagement. M. Legacy vous a dit: «Mettez un frein au projet de loi C-2. Dites au gouvernement qu'il faudrait vérifier nos priorités d'abord. Il nous faut décider quelles sont nos priorités.» C'est également ce que je vous ai dit plus tôt.

Je traverse souvent la frontière, comme vous le savez, pour faire des enquêtes et pour bien d'autres raisons. Ce que je trouve paradoxal, c'est que le Canada, un pays où il y a 29 ou 30 millions de personnes, est reconnu dans le monde entier comme étant un pays pacifique qui a un gouvernement ordonné. Tout de même, quand nous traversons la frontière pour passer dans le pays le plus violent de l'hémisphère occidental, je vois des agents des douanes



[Text]

protected with equipment. The lines at border crossings are shorter.

Let us consider the reverse of that. Let us take the case of an American crossing our border. We know full well that there are not 30 million of them but almost 300 million of them and, not to generalize too much, a significant segment of their society is violent. I deal with it. I see customs officers standing around a table outside. I see them working alone. I see no protection for them. I see them in three or four different kinds of uniforms. They complain to me that they do not even have a flashlight or radio communication. If there are 12 lanes of traffic coming through, it is literally impossible to get to the twelfth lane to give help to someone.

Do you know how they direct a suspicious vehicle to pull over? They put a tag on the window and say, "Pull up over there." The next thing I know, my people are chasing them through the streets of Windsor. Someone then says to me, "Well, the first thing we will do is enact Bill C-2 and put them under taxation services." I say, "What for?" No one really knows what for. As I have heard, they say, "We will save one per cent of our budget." I say, "Wait a minute. Put Bill C-2 in the corner and decide whether or not Bill C-2 is good first and then do the other things first."

Ms de Villiers had 2.5 million signatures on a petition that dealt with public safety. Maybe someone should say, "We need the economic benefit, but we have to show the Canadian people that we will do two things, not one thing. The first thing we will do is not relate it to money." That is the only way I can answer your question.

**Mr. Newark:** You asked a question and Senator Meighen did as well. I think I speak for almost everyone at this table when I say that we are not particularly enthused with the notion of border protection as it now exists. You prefaced your question with that assumption about it. If that is the case, should the more logical question not be what does Bill C-2 do to address that problem? In other words, what does Bill C-2 actually accomplish?

As is fairly obvious, we agreed with the previous government's overall strategy in terms of the amalgamation of a border protection service. It might have been nicer had a different name been adopted for it. The overall idea is something that the people in law enforcement feel is abundantly necessary. And you can see that as well. Should the inquiry instead be into the legislation that you are being asked to promote and pass through? In other words, what does it do actually in the context of what seems to be an admitted, obvious flaw?

We cannot answer for you whether or not it will accomplish it one way or the other. However, we can tell you that there seems to be a deficiency and we see nothing in that bill that in any way corrects it.

[Traduction]

armés qui ont le temps de faire leur travail et qui sont mieux protégés du point de vue du matériel. Les files aux passages frontaliers sont moins longues.

Envisageons la situation inverse. Prenons le cas d'un Américain qui traverse notre frontière. Nous savons très bien qu'il y en a non pas 30 millions, mais presque 300 millions et, pour ne pas trop généraliser, qu'un important segment de leur société est violent. J'y ai affaire. Je vois les agents des douanes autour d'une table, dehors. Je les vois travailler seuls. Je vois qu'ils n'ont aucune protection. Je vois qu'ils peuvent porter trois ou quatre uniformes différents. Ils se plaignent et me disent qu'ils n'ont même pas une lampe de poche ou un poste de radio pour communiquer. Si les automobiles s'en viennent sur 12 voies, il est littéralement impossible de se rendre à la douzième voie pour aller aider quelqu'un.

Savez-vous comment ils s'y prennent pour signaler à un véhicule «douteux» de se ranger sur le côté? Ils mettent quelque chose sur le pare-brise et disent «Rangez-vous là.» Et tout à coup, mes agents les pourchassent dans les rues de Windsor. Quelqu'un me dit alors: «Eh bien, la première chose à faire, c'est d'adopter le projet de loi C-2 et de les regrouper sous les services d'imposition.» Je réponds: «Pourquoi?» Personne ne sait vraiment pourquoi. Comme je l'ai entendu, «nous allons réduire notre budget de 1 p. 100.» Je dis: «Un instant. Mettez le projet de loi C-2 sur les tablettes, décidez s'il est vraiment bon, puis faites les autres choses en premier.»

M<sup>me</sup> de Villiers a obtenu 2,5 millions de signatures sur une pétition qui traitait de la sécurité publique. Il y a peut-être quelqu'un qui devrait dire: «Il nous faut des avantages économiques, mais il nous faut aussi montrer aux Canadiens que nous allons faire deux choses et non pas une seule. La première des choses que nous allons faire n'a rien à voir avec l'argent.» C'est la seule façon que je pourrais répondre à votre question.

**M. Newark:** Vous avez posé une question, tout comme le sénateur Meighen. Je crois que je parle au nom de presque tout le monde ici quand j'affirme que la notion de protection de la frontière, telle qu'elle existe maintenant, ne nous stimule pas particulièrement. Avant de poser votre question, vous avez établi cette présomption. Si c'est le cas, ne serait-il pas plus logique de se demander si le projet de loi C-2 s'attaque à ce problème? Autrement dit, que fait en vérité le projet de loi C-2?

Comme il est assez évident, nous étions d'accord avec la stratégie globale du gouvernement précédent pour ce qui était de fusionner un service de protection frontalière. Il aurait peut-être été mieux de trouver un autre nom. L'idée globale correspond à quelque chose qui est considéré comme étant absolument nécessaire par les forces de l'ordre. Et vous pouvez le voir, aussi. L'enquête devrait-elle porter plutôt sur le projet de loi qu'on vous demande de promouvoir et d'adopter? Autrement dit, que fait ce projet de loi, dans les faits, dans le contexte de ce qui est considéré ouvertement comme étant une lacune évidente?

Nous ne pouvons vous dire s'il va permettre d'y arriver d'une manière ou d'une autre. Tout de même, nous pouvons vous dire qu'il semble y avoir une lacune et que nous voyons rien dans le projet de loi qui pourrait la corriger d'une façon ou d'une autre.



[Texte]

**Senator Stewart:** As you see it, there are two problems. But as I understood the deputy minister earlier, he did not say that it was addressing the particular problem that concerns the witnesses who are now before us. In fact, he did not talk at all on that point. He talked about it as a possible solution to the other problem. I am not saying that your second problem is not important though; do you understand?

**Mr. Newark:** I know.

**Senator Stewart:** Why is it that if Bill C-2 goes forward as a solution to problem one, inevitably it either does nothing for problem two or makes it worse? So far I have not heard an answer to that. The picture that Mr. Jessop has painted is so bleak and dismal that I would say, "Let us get rid of those ten regional centres, or at least the one in the Windsor area because obviously it is not doing a good job."

**Mr. Jessop:** And what is proposed by Bill C-2 is not the answer either.

**Senator Stewart:** It is not supposed to be the answer to that.

**Mr. Newark:** With respect, what is being proposed with Bill C-2 in terms of the level of discussion here is not appropriate in terms of the government and what it does at the border.

**Senator Stewart:** That could very well be.

**Mr. Jessop:** What alarmed me about the deputy minister as I saw over there was that he talked a lot about money. He talked about \$180 million. He did not talk about Miss de Villiers' concerns or mine, or Mr. Legacy's; he talked about money. Associate that with the other part of the problem. He talked about letting containers of goods pass through the border without being checked and then having some kind of an audit system somewhere else after it was all over.

**Senator Stewart:** I will ask the minister about that very point when I get a chance, but I want you to have an opportunity to address it also. I understood him to say that certain companies, for example companies in the automobile industry, ship in parts. In those cases there would be electronic information and there would be an audit. I did not think he was talking about that system being used in the case of shipments of cantaloupes and melons.

**Mr. Jessop:** Do you and I take that to mean that Chrysler, GM or Ford truck drivers, all of whom we have in the city of Windsor, can now leave the factory in Michigan, pass through the border without being looked at, and deposit their goods in Windsor, or vice versa?

**Senator Stewart:** I did not formulate it clearly in my own mind, and we can check with the deputy minister later, but my assumption is that there would be some sort of bonding when the truck loaded with parts leaves the plant in the United States; that

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Comme vous le voyez, il y a deux problèmes. Si j'ai bien compris ce que le sous-ministre a dit plus tôt, il n'a pas dit que le projet de loi portait sur le problème particulier qui préoccupe les témoins qui sont devant nous en ce moment. En fait, il n'en a pas parlé du tout. Il a affirmé que c'était une solution possible à l'autre problème. Je ne dis tout de même pas que votre deuxième problème n'est pas important. Vous comprenez?

**M. Newark:** Oui, je sais.

**Le sénateur Stewart:** Si le projet de loi C-2 est présenté comme étant la solution au premier problème, pourquoi, alors, faut-il inévitablement qu'il ne fasse rien pour régler le deuxième problème ou qu'il aggrave même les choses? Jusqu'à maintenant, je n'ai pas entendu une seule réponse à cette question. Le tableau que M. Jessop a brossé est si démoralisant, si déprimant que je dirais: «Débarrassons-nous de ces dix centres régionaux ou au moins de celui qui se trouve dans la région de Windsor parce que le travail qui s'y fait n'est manifestement pas bon.»

**M. Jessop:** Et ce qui est proposé dans le projet de loi C-2 ne représente pas une solution non plus.

**Le sénateur Stewart:** Ce n'est pas censé être une solution à ce problème.

**M. Newark:** Avec tout le respect que je vous dois, ce qui est proposé dans le projet de loi C-2, dans le contexte du débat qui a lieu ici, n'est pas approprié par rapport au gouvernement et à ce qu'il fait à la frontière.

**Le sénateur Stewart:** C'est peut-être bien le cas.

**M. Jessop:** Ce qui m'a alarmé dans les propos du sous-ministre tout à l'heure, c'est qu'il a beaucoup parlé d'argent. Il a parlé de 180 millions de dollars. Il n'a pas parlé des préoccupations de Mme de Villiers, ni des miennes, ni de celles de M. Legacy; il a parlé d'argent. Faites le lien avec les autres aspects du problème. Il a parlé de conteneurs de biens qui passent à la frontière sans être inspectés, puis d'une espèce de système de vérification ailleurs, quand tout est fini.

**Le sénateur Stewart:** Je vais justement poser une question au ministre là-dessus quand j'en aurai l'occasion, mais je veux avoir, moi aussi, la possibilité de m'y attaquer. Selon ce que j'ai compris, il a dit que certaines entreprises, par exemple les sociétés de l'industrie de l'automobile, envoient des chargements de pièces. Dans ces cas, il y aurait de l'information électronique et une vérification. Je ne crois qu'il parlait d'un système qui s'applique dans le cas des chargements de cantaloups et de melons.

**M. Jessop:** Est-ce qu'il nous faut en déduire, vous et moi, que les camionneurs de Chrysler, GM et Ford, que nous retrouvons tous dans la ville de Windsor, peuvent quitter l'usine au Michigan, passer la frontière sans être l'objet d'une inspection et déposer leur chargement à Windsor — et inversement?

**Le sénateur Stewart:** Je ne l'ai pas formulé clairement dans mon propre esprit, et nous pouvons vérifier plus tard auprès du sous-ministre, mais je suppose qu'il y aurait une sorte de cautionnement au moment où le camion chargé de pièces quitte

[Text]

bond would not be broken until such time as the vehicle arrived at the plant in Canada where that part would be used for the assembly of the vehicle. But I may be totally wrong.

We have to make sure that we are talking about a specific kind of traffic across the border and are not talking about cantaloupes and lettuce as being electronically precleared. Do you have anything more to say on that point?

**Mr. Jessop:** Yes, I do.

**Senator Stewart:** That is why I raised it now.

**Mr. Jessop:** People are people. I have learned that lesson over 50 some years, and I am sure that you have exceeded me by at least a couple of years. It does not really matter whether you are driving engine blocks or cantaloupes. If no one is going to check, and if there is a way of circumventing a seal or a bond, people will do just that. I suspect that it is done a great deal now, and I would suspect that the customs people would say that they catch about one per cent, maybe less, of those involved.

That is why the liquor industry in Windsor is going down the sewer, quite frankly. Why make liquor in Canada when you can import it illegally through the border? That is a direct economic effect.

If you do not have a customs officer there to look, or he does not have the authority to arrest, or if he does not have the time to look, because, behind the truck driver, there are 12,000 people going to the casino who want to get there to blow their money so we can fill the provincial coffers, then you will not get the job done.

**Senator Meighen:** If we do not take too much time, we will have the opportunity to discuss some of the matters that you have raised with the minister.

I do not know what Senator Stewart's conclusion is. Mine is still that I do not see anything in this bill that should prevent us from addressing the problems that you have raised, which are extremely serious. It is about time we got more realistic with respect to the threat to our internal stability coming across the border.

Sometimes I get the impression that Canadians live in a fool's paradise and do not understand what is going on out there. You would have thought that we learned a lesson with the Canadian passport scandal and the killing of Martin Luther King. We then adopted a few minor measures to tighten that up, but ours is still the passport that is most coveted by criminals around the world.

I should like to ask you, Mr. Jessop, about the concerns that we can address. You must be familiar with the situation of your counterparts on the other side of the border. Can you briefly describe the powers they seem to have? All I know is that, when I am travelling, they enter something on their computer, look at me and then wave me on. I do not know what information that gives them. Are you aware of what authority their customs or immigration officers have to stop a traveller?

[Traduction]

l'usine américaine; cela vaudrait jusqu'au moment où le véhicule arrive à l'usine au Canada, où la pièce servirait à l'assemblage d'un véhicule. Mais il se peut que je sois dans l'erreur, tout à fait.

Nous devons être sûrs de dire que les préautorisations électroniques visent des biens d'une nature particulière et non pas les cantaloups et les pommes de laitue. Avez-vous autre chose à dire là-dessus?

**M. Jessop:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** C'est la raison pour laquelle j'ai soulevé la question.

**M. Jessop:** Le monde est humain. C'est une leçon que j'ai apprise il y a plus de 50 ans, et je suis certain que me vous dépassez d'au moins quelques années. Il n'est pas vraiment important de savoir si ce sont des moteurs ou des cantaloups. Si personne ne va vérifier le chargement et qu'il y a une façon de contourner la règle, les gens vont le faire. Je soupçonne que cela se fait déjà considérablement, et j'imagine que les responsables des douanes diraient qu'ils mettent le grappin sur environ 1 p. 100 d'entre eux, peut-être moins.

Pour être franc, c'est ce qui explique la débâcle dans le secteur des boissons alcoolisées à Windsor. Pourquoi faire de la boisson au Canada quand on peut en importer illégalement par la frontière? Voilà un effet économique direct.

Si vous ne postez pas là un agent des douanes pour inspecter ou s'il n'a pas les pouvoirs voulus pour arrêter quelqu'un ou s'il n'a pas le temps de faire des inspections parce qu'il y a, derrière le camionneur, 12 000 personnes qui s'en vont au casino pour se débarrasser de leur argent au profit du Trésor provincial, alors, le travail ne se fera pas.

**Le sénateur Meighen:** Si nous ne prenons pas trop de temps, nous allons avoir l'occasion de discuter de certaines des questions que vous avez soulevées avec le ministre.

Je ne sais pas ce que le sénateur Stewart peut en conclure. Pour moi-même, je ne vois encore rien dans ce projet de loi qui devrait nous éviter les problèmes que vous avez soulevés, qui sont extrêmement graves. Il est temps que nous pensions de manière plus réaliste à la menace pour notre stabilité interne qui vient de l'autre côté de la frontière.

Parfois, j'ai l'impression que les Canadiens vivent dans leur propre petit monde et qu'ils ne comprennent pas ce qui se passe à l'extérieur. Logiquement, nous aurions dû tirer une leçon du scandale des passeports canadiens et de l'assassinat de Martin Luther King. À ce moment-là, nous avons adopté quelques mesures mineures pour resserrer les règles, mais notre passeport a encore la préférence des criminels du monde entier.

Je voudrais vous poser des questions, monsieur Jessop, sur les problèmes que nous pouvons régler. Vous devez sûrement être au courant de la situation de vos homologues de l'autre côté de la frontière. Pouvez-vous décrire brièvement les pouvoirs qu'ils semblent avoir? Tout ce que je sais, c'est que lorsque je suis en voyage, ils inscrivent quelque chose dans l'ordinateur, puis me regardent et me disent de continuer d'un signe de la main. Je ne sais pas quels renseignements ils peuvent en tirer. Savez-vous



[Texte]

**Mr. Jessop:** I am not an American customs officer.

**Senator Meighen:** Perhaps you could just give us your hearsay testimony?

**Mr. Jessop:** They have a great deal of authority. It is too much for me to say, but I would assume that their duties, responsibilities and powers are similar to ours. As far as I know they seem better prepared, but I cannot say that with any certainty, because I do not know what sections of the U.S. customs service have police officer status, although they are armed.

It is a difficult question to answer, because U.S. customs at our borders are dealing with basically 30 million people. On the other side there are about 300 million people. So the U.S. customs officers do not have the problems that we do. I can tell you that they give us an extreme amount of cooperation. When I deal with them in criminal investigations they seem to have a large measure of power to do almost whatever they see fit to protect their sovereign territory, and they in fact do just that.

I can tell you one thing they will not do. When an American citizen gets back across the border they cannot and will not return that person to us unless the person consents. We have to do that in the normal legal fashion.

**Senator Meighen:** Is there any armed presence at American border points?

**Mr. Jessop:** Other than the customs officers themselves?

**Senator Meighen:** Is there anyone with a firearm authorized to employ it, if necessary, on duty at an American border crossing station?

**Mr. Jessop:** Yes, front-line customs officers are all armed.

**Ms de Villiers:** Perhaps I could add to that, because I am an expert on this. This was all gone into very thoroughly at the inquest. I cannot give specifics, but according to the way it was explained the only person who had any integrity and any sense of responsibility was in fact the U.S. immigration officer. He was extremely impressive. He had FBI training; he had been a Marine; he had been in the Peace Corps; he was an accredited peace officer.

I gather, although there was not a United States customs officer present, that the customs officer enjoys the same standard. He knew how to use a weapon and he could use it if he wished, and he would call the State Troopers to make the arrest.

Mr. Legacy could probably amplify my understanding, or it could certainly be investigated, but once the numbers are typed in it takes seven seconds to receive an answer from Denver, Colorado. It comes back a hit or a miss before one even gets to the gate. As I understand it, the United States has access to CPIC and NCIC.

[Translation]

quels sont les pouvoirs qui sont donnés à leurs agents des douanes ou de l'immigration quand il s'agit d'arrêter un voyageur?

**M. Jessop:** Je ne suis pas agent des douanes aux États-Unis.

**Le sénateur Meighen:** Vous pourriez peut-être nous révéler ce que vous avez entendu dire?

**M. Jessop:** Ils ont beaucoup de pouvoirs. Je ne peux pas m'avancer, mais je présumerais que leurs fonctions, leurs responsabilités et leurs pouvoirs s'apparentent aux nôtres. Autant que je sache, ils paraissent mieux préparés, mais je ne saurais le dire avec certitude, parce que je ne sais pas quelles sections du service américain de douanes a la qualité d'un corps policier, bien que les agents soient armés.

Il est difficile de répondre à cette question, parce que la douane américaine à nos frontières a affaire essentiellement à 30 millions de personnes. De l'autre côté, il y a environ 300 millions de personnes. Les agents des douanes aux États-Unis n'ont donc pas les mêmes problèmes que nous. Je peux vous dire que leur collaboration est excellente. Quand je traite avec eux dans le contexte d'une enquête criminelle, ils semblent disposer d'un degré considérable de pouvoirs qui leur permettent de faire à peu près ce qu'ils veulent pour protéger leur territoire souverain, ce qu'ils font, justement.

Je peux vous révéler une chose qu'ils ne font pas. Une fois qu'un citoyen américain a passé la frontière, ils ne peuvent pas le retourner, et ils ne le font pas, à moins que la personne n'y consente. Nous devons le faire selon les voies légales en usage.

**Le sénateur Meighen:** Y a-t-il des agents armés aux points frontaliers américains?

**M. Jessop:** Autres que les agents de douanes eux-mêmes?

**Le sénateur Meighen:** Y a-t-il qui que ce soit qui possède une arme à feu et qui est autorisé à s'en servir, au besoin, en fonction à un poste frontalier américain?

**M. Jessop:** Oui, les agents de douanes de première ligne sont tous armés.

**Mme de Villiers:** Permettez-moi d'ajouter une observation, car il s'agit de ma spécialité. Tout cela a été étudié minutieusement à l'enquête. Je ne peux pas donner de précisions, mais de la façon dont les choses ont été expliquées, la seule personne qui avait de l'intégrité et un quelconque sens des responsabilités était l'agent des douanes des États-Unis. Il était très impressionnant. Il avait été formé par le FBI; il avait fait partie des Marines; il avait fait partie du Corps des volontaires de la paix; il était agent de la paix accrédité.

J'imagine, quoiqu'il n'y avait pas d'agent des douanes américaines à l'enquête, que l'agent des douanes se situe au même rang. Il savait manier une arme et pouvait s'en servir s'il le voulait, et il pouvait confier l'arrestation aux policiers de l'État.

M. Legacy pourrait probablement m'éclairer — ou encore, il serait sûrement possible de faire une recherche — mais une fois les chiffres inscrits, la réponse de Denver, au Colorado, parvient en dix secondes. Tout est joué avant même qu'on arrive à la porte. Les États-Unis auraient accès au CPIC et au NCIC.



[Text]

**Senator Meighen:** Could you tell me what that means?

**Mr. Jessop:** CPIC is the Canadian police information computer.

**Ms de Villiers:** Which we do not have.

**Mr. Jessop:** NCIC is the American counterpart of CPIC. In the normal course of events if one traverses the American border in a car, one's licence number will be entered into a computer.

**Senator Meighen:** Is that not the same for us now?

**Mr. Jessop:** No.

**Mr. Newark:** Senator, both Ms de Villiers and I were members of the last government's *ad hoc* committee on crime prevention. I am a former Crown prosecutor. The essence is that our overall criminal justice system does not do a very good job in the sense of a coordinated approach. We have many little islands that do different things. This is one of the things about this particular bill that I must admit I find a bit bothersome, because it maintains that.

**Senator Meighen:** It maintains it. I thought we were integrating the two departments.

**Mr. Newark:** What are we doing in the context of crime prevention? What does this bill accomplish in relation to that? The point simply is there are no magic pools of money available and we will have to find a better way of using existing resources, usually by talking with each other a lot better to deal with crime prevention.

One of the areas where that will show up is on the smuggling of guns into this country, or all the other goods we are talking about, or people. That is why it is a disappointment to see this bill in its present form, which I acknowledge is an administrative reorganization. Obviously, had somebody decided to administratively reorganize it in a slightly different way, the bill would have had the capacity, frankly, to coordinate this challenge of crime prevention. This bill does not do that.

**The Chairman:** I wonder if I might ask one last question to both Ms de Villiers and Ms DeBelser.

As I understood your briefs and comments, your major concern is with ensuring that whatever happens, should this bill pass, it should not in any way weaken Canada's security at the borders. Your larger concern is the need to substantially strengthen security at Canada's borders, and that is entirely independent of this bill. Is that correct? Did I understand both of you correctly?

**Ms de Villiers:** My concern was that it has become obvious to me over the last two years that I and millions like me were under a misconception about what happened at the borders. I could not believe what I was hearing in the courtroom, nor could anybody else. As I have had correspondence with Mr. Gravelle I

[Traduction]

**Le sénateur Meighen:** Pourriez-vous me dire de quoi il s'agit?

**M. Jessop:** Le CIPC est l'ordinateur qui donne accès aux informations de la police canadienne.

**M<sup>me</sup> de Villiers:** Ce que nous n'avons pas.

**M. Jessop:** Le NCIC est le pendant américain du CIPC. En temps normal, si quelqu'un traverse la frontière américaine en voiture, son numéro de plaque est enregistré dans un ordinateur.

**Le sénateur Meighen:** Ce n'est pas le cas pour nous, maintenant?

**M. Jessop:** Non.

**M. Newark:** Sénateur, M<sup>me</sup> de Villiers et moi avons siégé au comité ad hoc du dernier gouvernement sur la prévention de la criminalité. J'ai déjà été avocat de la Couronne. Essentiellement, c'est que notre système de justice pénale n'est pas très efficace sur le plan de la coordination. Il y a de nombreux petits îlots où on fait les choses différemment. C'est un des aspects de ce projet de loi qui, je dois l'admettre, me gêne un peu parce qu'il préserve le statu quo.

**Le sénateur Meighen:** Il le préserve. Je croyais que nous allions intégrer les deux ministères.

**M. Newark:** Que faisons-nous dans le contexte de la prévention de la criminalité? Qu'est-ce que ce projet de loi permet d'accomplir en ce sens? L'idée, c'est simplement qu'on ne trouvera pas de l'argent par magie et qu'il faudra trouver une meilleure façon d'utiliser les ressources existantes. Habituellement, c'est en nous parlant beaucoup mieux entre nous pour prévenir la criminalité.

Un aspect qui fera surface de ce point de vue, c'est le passage d'armes à feu en contrebande dans ce pays, ou encore tous les autres biens dont nous parlons, ou encore les gens. C'est pourquoi il est décevant de voir le projet de loi sous sa forme actuelle, qui reflète, je le sais, une réorganisation administrative. Évidemment, si quelqu'un avait tenté une réorganisation administrative un peu différente, le projet de loi aurait pu permettre, pour être franc, de coordonner les choses en vue de la prévention de la criminalité. Ce projet de loi ne le fait pas.

**Le président:** Je me demande si je pourrais poser une dernière question à M<sup>me</sup> de Villiers et à M<sup>me</sup> DeBelser.

Si je comprends bien les mémoires et les observations que vous avez présentés, votre grande préoccupation est de garantir que, quoi qu'il advienne, si ce projet de loi est adopté, la sécurité à la frontière du Canada ne sera pas affaiblie de quelque façon que ce soit. Plus encore, vous croyez qu'il est nécessaire de renforcer considérablement la sécurité à la frontière du Canada, et cela échappe tout à fait à ce projet de loi. C'est bien cela? Est-ce que je vous ai bien comprises, toutes les deux?

**M<sup>me</sup> de Villiers:** Ce qui me préoccupe, c'est qu'il est devenu évident pour moi ces deux dernières années que nous avions, moi-même et des millions d'autres comme moi, une idée erronée de ce qui se passe à la frontière. Je n'arrivais pas à croire ce que j'entendais dans la salle du tribunal. Pas plus que les autres,

## [Texte]

have understood that in fact the mandate is to implement the Customs Act.

In the appendix I included as an example the idea that, if Jonathan Yeo had arrived with a gun and they had found he had no firearm certificate, they still would not have implemented that, because that is not under the Customs Act. I have printed out a copy of that. Accept that that is the way the country is organized, and that is fine.

However, from the many areas of justice that I, a "battered old housewife", have been in the last two years, it has suddenly become quite apparent to me that there is a huge gap. What are we doing to fill that gap? My concern is that we are appearing before a finance committee. Quite understandably, you are also bewildered as to why we are here. This is how I have to come and plead for the crime prevention for which I was on the *ad hoc* committee. There is an enormous area that has to be addressed. I do not know your powers and I do not know what we can do about it. If it is not going to be addressed in this bill — revenues, after all, are basically a finance stovepipe — where will it be addressed? Who do we ask and where do we go now to say, "Please, will you protect our borders?". I am looked at as though I were crazy and people say, "It is a matter of customs and immigration, of course."

All I am saying, senators, is please take this into account and show us where we can expect this new protection of people from dangerous goods — in other words, crime prevention. It is most elementary and it is not there now. It really is not.

**Ms DeBelser:** I can only reinforce what Ms de Villiers has already said. I have not heard anything here that indicates that Customs Canada will still provide the services that we have already coordinated with "Project Return" at the border. All I have heard relates to taxation and money. How will we stop the abductions at the border?

As early as August 22, 1993, it was the U.S. Immigration Department that returned two abducted children to the legal guardians in North York. A month prior a similar occurrence happened in Saskatchewan. It is the United States Immigration Department that is doing this for us. It is not the customs office in Canada that is protecting our borders. I am only asking that you take all these things into consideration.

I would like to return to a point Mr. Jessop made earlier. This is a peaceful country living next door to a country that is increasingly more and more violent. I do not know how to look at the two sides and come to some common conclusion when the philosophy of the United States is "Life, liberty and the pursuit of happiness". How will we turn that into "Peace, order and good government"?

## [Translation]

d'ailleurs. Comme j'ai correspondu avec M. Gravelle, j'ai pu comprendre que le mandat, en fait, est de mettre à exécution la Loi sur les douanes.

À l'annexe I, je donne un exemple qui montre que si Jonathan Yeo était arrivé armé, sans autorisation d'acquisition d'arme à feu, ils n'auraient pas encore mis cela à exécution, parce qu'il n'en est pas question dans la Loi sur les douanes. J'en ai fait imprimer un exemplaire. Si vous acceptez que le pays soit organisé de cette façon, eh bien, voilà.

Tout de même, vu les nombreux aspects de la justice que j'ai connus, moi, une «vieille bonne femme», depuis deux ans, il est tout à coup devenu très évident pour moi qu'il existe une énorme lacune. Que faisons-nous pour combler cette lacune? Mon problème, c'est que nous nous trouvons devant un comité des finances. Cela se comprend aisément, vous, vous êtes consternés de nous voir ici, nous aussi. C'est de cette façon qu'il faut que je m'y prenne pour plaider en faveur de la prévention de la criminalité, la raison pour laquelle j'ai siégé au comité ad hoc. C'est une question énorme dont il faut s'occuper. Je ne sais pas quels sont vos pouvoirs et je ne sais pas ce que nous pouvons faire à ce sujet. Si le législateur n'en tient pas compte dans ce projet de loi — ce sont les finances qui s'occupent, après tout, des recettes — où va-t-on en tenir compte? À qui posons-nous la question maintenant? Qui allons-nous voir pour dire: «Auriez-vous l'obligeance de protéger notre frontière?» On me regarde comme si j'étais folle, et les gens disent: «C'est une question de douanes et d'immigration, bien sûr.»

Tout simplement, sénateurs, je vous prie d'en tenir compte et de nous montrer de quoi nous pouvons attendre cette nouvelle protection des gens contre les marchandises dangereuses — autrement dit, la prévention de la criminalité. C'est tout à fait élémentaire, mais il n'en est pas question en ce moment. Mais vraiment pas.

**M<sup>me</sup> DeBelser:** Je ne peux que renchérir sur ce que M<sup>me</sup> de Villiers a déjà dit. Je n'ai rien entendu ici qui porte à croire que Douanes Canada va continuer à fournir les services que nous avons déjà coordonnés avec les responsables du «Projet Retour» à la frontière. Tout ce que j'ai entendu a trait à l'impôt et à l'argent. Comment allons-nous faire cesser les enlèvements à la frontière?

Dès le 22 août 1993, même, c'est le Département américain de l'immigration qui a retourné deux enfants qui avaient été enlevés à ceux qui en avaient légalement la garde à North York. Un mois plus tôt, une scène semblable s'est produite en Saskatchewan. C'est le Département américain de l'immigration qui fait cela pour nous. Ce n'est pas le bureau des douanes au Canada qui protège nos frontières. Je vous demande seulement de prendre tout cela en considération.

J'aimerais revenir sur une question que M. Jessop a soulevée plus tôt. Nous vivons dans un pays pacifique, près d'un pays qui, lui, est de plus en plus violent. Je n'arrive pas à voir les deux côtés de la médaille et à tirer une conclusion générale, quand la philosophie des États-Unis, c'est «la vie, la liberté et la recherche du bonheur». Comment concilier cela avec «la paix, l'ordre et le bon gouvernement»?



## [Text]

What I am asking the committee to do is consider how to protect our children at the border when they are in the hands of an abductor and why the United States is doing a better job than Canada.

**The Chairman:** I thank the witnesses very much for appearing. I found your comments very helpful and thought-provoking in many ways. I want to thank you for taking the time, not only to come and appear but to hear the earlier discussion this morning.

I will now call the minister to the table and the deputy minister back to the table for the purpose of addressing senators' questions in response to the evidence we have heard in the past two and a half hours.

Minister, may I first welcome you to your first appearance before this committee, but I suspect not your last over the course of the next several years. I saw you arrive an hour or so ago, so you have heard many of the comments that have been made. Earlier today your deputy, as our first witness, went through the bill. It is my understanding that you do not have an opening statement. I wonder if I might use the prerogative of the Chair, therefore, to ask you an opening question.

Many of the comments that we have heard in the past couple of hours have dealt with a concern on the part of many people in this room, and the organizations that they represent outside this room, that this bill will lead to a weakening of Canada's security at the border and that a situation which several witnesses have described as bad today is going to get worse.

That leads to a two-part question. I would like your comment on the likelihood of this bill having an impact in terms of making the situation worse. As well, in light of the comments put most eloquently a few minutes ago by Mrs. de Villiers, would you care to comment on the current state of security at our borders, which I realize is not part of the bill, but which would appear to be of significant concern to a lot of people on the basis of the evidence we have heard this morning?

If you would care to deal with those questions, I will then defer to Senator Meighen who has some other questions.

**Mr. David Anderson, Minister of National Revenue:** Thank you, Mr. Chairman. I appreciate the opportunity to be here. I apologize for not being here earlier, but cabinet, as you know, has been switched to Tuesdays and I had to attend at least the first part of cabinet today.

**The Chairman:** I appreciate that you adjusted your schedule. I realize that you were due to speak in the House ten minutes ago.

**Mr. Anderson:** I have forgone my speech. No matter.

With respect to the bill itself and whether it will make the situation worse at the border, I have to say flatly that there seems to be no possibility that it could make the situation worse, unless

## [Traduction]

Je demande au comité comment nous allons protéger nos enfants à la frontière quand ils se retrouvent entre les mains d'un ravisseur, et pourquoi les États-Unis se débrouillent mieux que le Canada.

**Le président:** Je tiens vraiment à remercier les témoins d'avoir comparu. Vos observations m'ont paru très utiles et stimulantes sous bien des aspects. Je veux vous remercier d'avoir pris le temps non seulement de comparaître, mais encore d'assister à la discussion qui a eu lieu ce matin.

Je demanderais maintenant au ministre de s'approcher et au sous-ministre de s'approcher de nouveau, pour répondre aux questions qu'auraient les sénateurs à propos de ce que nous avons entendu ces deux dernières heures et demie.

Monsieur le ministre, permettez-moi d'abord de vous souhaiter la bienvenue. C'est la première fois que vous comparez devant notre comité, mais je soupçonne que ce ne sera pas la dernière, au cours des prochaines années. Je vous ai vu arriver il y a environ une heure; vous avez donc entendu un grand nombre des observations qui ont été faites. Plus tôt au cours de la journée, votre sous-ministre, notre premier témoin, a passé en revue le projet de loi. Si je comprends bien, vous n'avez pas de déclaration préliminaire. Je me demande donc si je peux me prévaloir du privilège de la présidence pour vous poser une première question.

Nous avons eu droit depuis quelques heures à de nombreuses observations, de la part de nombreuses personnes ici présentes et des organisations qu'elles représentent. Elles affirment que ce projet de loi aura pour effet de réduire la sécurité du Canada à la frontière et qu'une situation que plusieurs témoins ont qualifiée de mauvaise aujourd'hui va s'aggraver encore.

Ce qui amène une question en deux volets. J'aimerais savoir si vous croyez que ce projet de loi est susceptible d'aggraver la situation. De même, à la lumière des observations que M<sup>me</sup> de Villiers a formulées avec tant d'éloquence il y a quelques minutes, voulez-vous parler de l'état actuel des choses pour ce qui touche la sécurité à notre frontière, question qui ne fait pas partie du projet de loi, je le sais, mais qui semble préoccuper énormément un nombre considérable de personnes, compte tenu de ce que nous avons entendu ce matin?

Si vous voulez aborder ces questions, je céderai ensuite la parole au sénateur Meighen, qui a d'autres questions à poser.

**M. David Anderson, ministre du Revenu national:** Merci, monsieur le président. Je suis heureux de pouvoir être ici aujourd'hui. Je m'excuse de ne pas m'être présenté plus tôt, mais le cabinet, comme vous le savez, tient maintenant ses réunions le mardi, et j'ai dû au moins assister à la première partie de la réunion d'aujourd'hui.

**Le président:** J'apprécie le fait que vous ayez remanié votre horaire. Je sais que vous deviez vous adresser à la Chambre il y a dix minutes.

**M. Anderson:** J'y ai renoncé. Ce n'est pas grave.

Quant au projet de loi lui-même et quant à savoir s'il va aggraver la situation à la frontière, je dois dire carrément qu'il ne semble pas possible qu'il pourrait aggraver la situation, à moins



[Texte]

there were associated decisions made which would be, in my view, quite contradictory to the theme and spirit, not only of the bill itself but also some other actions the government has taken.

I will give you more detail on why I believe that. First, as has been complained about, the bill is essentially an efficiency measure. I find it curious that it is complained about, because in order to put people on the border we need financial resources. In order to equip the border people with electronic surveillance of licence plates and the facilities to take advantage of police information systems on computers, we need money. It is certainly correct, as has been mentioned a number of times, that more can be done, and we intend to do more.

In fact, of \$30 million, roughly, that we believe we have saved so far in anticipation of this bill's passing, \$13 million has been devoted to electronic equipment at the borders to assist our customs officers in their activities.

I think that the basic premise that, if you save money on reorganization and keep more people in positions in district offices, or elsewhere away from the border, you will somehow decrease border safety, has to be contradictory.

The second point I would make with respect to that is the reference to other measures taken by the government. There has been an anti-smuggling initiative entertained and entered into by this government relatively recently. As a component of that, the RCMP are dramatically increasing the number of officers who are responsible between the border posts for picking up people at those many crossings that are not covered by Canada Customs. As well, at the border posts where Canada Customs operates we are increasing our front-line effectiveness by 25 per cent.

Forgive me, therefore, but, with all due respect to those who believe differently, in the light of government actions, first, to try to increase savings through administrative efficiency so that we can devote resources to electronic and other assistance for the people at the border, and, second, to increase the number of people at the border, I find it difficult to understand how this is weakening border protection.

Perhaps others would wish to comment on that.

With regard to Mrs. de Villiers, let me first simply express the department's and my own personal enormous sorrow at her terrible loss. No discussion of statistics, the right of individuals to move unfettered, or the 113 million border crossings a year, can in any way assuage, mitigate or otherwise change the enormous loss that she has felt. In comparison with the loss of a child, it all amounts to very little indeed.

[Translation]

que l'on prenne des décisions connexes qui seraient, à mon sens, tout à fait contraires au thème et à l'esprit non seulement du projet lui-même, mais encore, à d'autres mesures que le gouvernement a prises.

Je préciserai plus tard pourquoi j'ai cette conviction. Premièrement, comme on s'en est plaint, le projet de loi représente essentiellement une mesure qui vise à améliorer l'efficacité. Il me paraît curieux qu'on s'en plaigne, car il faut des ressources financières pour poster des gens à la frontière. Pour munir les douaniers des appareils de surveillance électronique des plaques d'immatriculation, ainsi que des installations nécessaires pour tirer parti des réseaux ou des ordinateurs de la police, il nous faut de l'argent. Il est certainement juste d'affirmer, comme on l'a fait plusieurs fois, qu'on pourrait en faire plus, et nous avons l'intention d'en faire plus.

De fait, des 30 millions de dollars, environ, que nous croyons avoir économisés jusqu'à maintenant dans l'attente que ce projet de loi soit adopté, 13 millions de dollars ont servi à l'achat de matériel électronique qui aideront les agents des douanes à s'acquitter de leurs tâches à la frontière.

Fondamentalement, je crois que cette prémisse — l'idée que les économies d'argent tirées de la réorganisation et du fait de conserver plus de postes dans les bureaux de district ou ailleurs qu'à la frontière réduira d'une manière ou d'une autre la sécurité à la frontière — est contradictoire.

J'aimerais parler, en second lieu, des autres mesures que le gouvernement a prises. Le gouvernement actuel a fini par adopter il y a assez peu de temps un projet anti-contrebande. Dans le cadre de ce projet, la GRC augmente considérablement le nombre d'agents responsables d'interpeller, entre les postes frontaliers, les gens qui essaient de passer aux nombreux endroits où il n'y a pas d'agent de Douanes Canada. Par ailleurs, nous augmentons nos effectifs de 25 p. 100 en première ligne, aux postes frontaliers où Douanes Canada a déjà une présence.

Vous allez donc m'excuser si j'affirme, sauf tout le respect que je dois à ceux qui voient les choses différemment, qu'à la lumière des mesures prises par le gouvernement, premièrement, pour accroître les économies en améliorant l'efficacité administrative, pour que nous puissions consacrer les ressources au matériel électronique et autres formes d'aide pour les gens à la frontière, et, deuxièmement, pour accroître le nombre d'agents postés à la frontière, j'ai de la difficulté à voir comment cela réduit la protection à la frontière.

Quelqu'un d'autre voudrait peut-être traiter de la question.

Pour ce qui touche M<sup>me</sup> de Villiers, permettez-moi d'abord d'exprimer simplement la tristesse qui est ressentie au ministère et le chagrin énorme que je ressens moi-même du fait de la perte terrible qu'elle a subie. Aucun exposé sur la statistique dans la douane, sur le droit pour les personnes de circuler sans entrave, sur les 113 millions de «passages» frontaliers par année, ne sauraient apaiser, réduire ou influencer autrement la douleur énorme qu'elle ressent. Quand on pense à la perte d'un enfant, il est évident que tout cela paraît très peu important.

## [Text]

On the other hand, with respect to the border posts themselves and danger there, it is certainly true that customs officers are not armed. I have considered the request that they be armed, which Mr. Jessop has reiterated today. Were that the case, we would have to do two things. First, we would have to psychologically examine all customs officers to know whether it is appropriate that they bear arms. In other words, all the security that was spoken about by Mr. Legacy would suddenly be thrown out the window.

A psychiatrist might say that although a person has had 25 years' experience as a customs officer, "he or she is not the type of person we feel should be allowed to bear arms." So in terms of confusion, it would be very destructive to the morale of the service, in my view.

Second, were such people to be armed and I were minister, I would not allow them to appear at a customs post without very substantial fire arms training, probably involving the firing of some 4,000 rounds of ammunition. This would take time and would be expensive.

In addition, under no circumstances would I allow armed customs officers to be on the border unless they undertook at least two three-day training periods a year. That loss of over a week of time would, of course, have to be covered by more customs officers. So we would in fact have to increase the number of customs officers. As well, this would probably mean that a good number of people currently in the customs service would lose their employment, or at least would be shifted elsewhere.

I ask you, ladies and gentlemen, whether this would in fact increase security. I know the United States customs officers are armed. We all saw what happened in Texas, where the Drug, Alcohol and Firearms Enforcement Agency attempted to enforce the law with arms.

In Canada we have had extremely few deaths of customs officers. Regrettably, two gentlemen died in the course of duty only two weeks ago and I had the sad duty of attending their funeral. I mention that only to point out that if you are at a customs post and you happen to be a felon fleeing the American justice system and you are armed, and someone approaches your car with a weapon at his side and asks who you are and what you are doing, and you suspect that he may learn that you are a felon, you are far more likely to fire first and then drive through than you are if you know that he is unarmed and not going to be a threat to you, as a felon, in your escape.

I ask you to consider that. The American service has had a succession of tragic deaths, and we have not. In my view our society does not become safer by arming people where it is not necessary.

Quite apart from the third issue which I raised, I would point out to you that in terms of accidental death there is the possibility of a firearms accident affecting some private citizen who happens

## [Traduction]

Par ailleurs, quant aux postes frontaliers mêmes et aux dangers qui s'y présentent, les agents des douanes ne sont pas armés, il est vrai. J'ai déjà étudié une demande voulant qu'ils soient armés, argument que M. Jessop a repris aujourd'hui. Si c'était le cas, il nous faudrait faire deux choses. Premièrement, il faudrait faire subir un examen psychologique à tous les agents des douanes pour déterminer s'il convient de leur faire porter une arme. Autrement dit, on pourrait oublier toute cette sécurité dont M. Legacy a parlé.

Un psychiatre pourrait affirmer que, même si une personne a 25 ans d'expérience en tant qu'agent des douanes, elle ne devrait pas avoir le droit de porter une arme. La confusion que cela créerait nuirait énormément au moral du service, à mes yeux.

Deuxièmement, si ces gens étaient armés et si j'étais ministre, je ne permettrais pas qu'ils se trouvent à un poste de douanes sans avoir reçu auparavant une formation poussée au maniement des armes à feu, ce qui supposerait probablement qu'ils aient déjà effectué environ 4 000 exercices de tir. Cela exigerait beaucoup de temps et beaucoup d'argent.

De même, je ne permettrais en aucun cas qu'un agent des douanes qui est armé puisse travailler à la frontière à moins qu'il n'assiste à au moins deux séances de formation de trois jours, par année. Pour compenser la semaine ainsi perdue, bien sûr, il faudrait d'autres agents des douanes. Il faudrait donc accroître le nombre d'agents des douanes. De même, cela voudrait probablement dire que bon nombre des gens qui travaillent actuellement au service des douanes perdraient leur emploi ou, tout au moins, seraient mutés ailleurs.

Je vous demande, mesdames et messieurs, si cela améliorerait vraiment la sécurité. Je sais que les agents des douanes américains sont armés. Nous avons tous vu ce qui s'est produit au Texas, où la *Drug, Alcohol and Firearms Enforcement Agency* a pris les armes pour essayer de faire respecter la loi.

Au Canada, les décès d'agents de douanes en service sont extrêmement rares. C'est regrettable, deux hommes ont trouvé la mort dans le cadre de leurs fonctions il y a à peine deux semaines, et j'ai eu le triste devoir d'assister à leur service funéraire. Je n'en fais mention que pour signaler un fait: vous vous trouvez, disons, à un poste des douanes. Vous avez commis un crime grave et essayez d'échapper à la justice américaine. Vous êtes armé, un homme armé s'approche de votre voiture et vous demande qui vous êtes et ce que vous faites. Vous pensez qu'il pourrait finir par apprendre que vous avez commis un crime grave. À ce moment-là, il est beaucoup plus probable que vous tiriez en premier pour essayer de passer que s'il n'était pas armé et qu'il ne compromettrait pas votre fuite.

Je vous demande d'y réfléchir. Le service américain a été marqué par une série de morts tragiques, ce qui n'a pas été notre cas. À mon avis, la société ne devient pas un lieu plus sûr quand on arme les gens là où il n'est pas nécessaire de le faire.

Dans un autre ordre d'idées tout à fait, je tiens à souligner qu'il y a aussi la possibilité que, par accident, un citoyen ordinaire se trouve être là, de façon toute innocente, qu'on le soupçonne pour



## [Texte]

to be there quite innocently but is suspected for some reason and an accident occurs. I suggest to you that the risk increases with the arming of customs officers.

Are the customs posts unsafe? Are we not doing our jobs? Certainly we could do more. But again it is a question of balance. We have 113 million people crossing the border annually. That is last year's statistic. There is obviously a trade-off between having greater surveillance, greater examination of the individuals concerned, and allowing free access. I remind you of the line-ups of up to five hours that occurred during the height of trans-border shopping. It is a trade-off. Greater security could be provided at the expense of convenience of innocent citizens. That is a trade-off on which I would be delighted to have the opinions of senators, because it is one that we have to determine on a regular day-to-day basis.

With those two comments to your two questions, thank you very much.

**Senator Meighen:** Welcome, minister. Thank you very much for being here today. I do not know if I speak for anybody else, but just for purposes of clarification, I certainly would share your concerns about arming our customs officers in the same way as American customs officers are armed. However, that was not my question.

What I was seeking to explore was the presence of armed officers at particular border points. You mentioned the absolutely startling figure of 113 million border crossings into Canada. Would I be wrong in thinking that a large percentage of those would be at relatively few border points?

**Mr. Anderson:** Absolutely right. You are talking essentially of crossings south of Vancouver, and Windsor and Niagara. There are very few.

**Senator Meighen:** I guess what it comes down to, minister, is that I have already said what I think about the bill. Unless I hear something which makes me believe that it would be difficult for your government to make some changes, I do not see any particular reason to oppose it myself.

However, in response to some of the evidence we have heard today, I wonder whether you are prepared to give any sort of undertaking that you would want to keep the questions raised alive, that you would be anxious to seek ways and means of breaking down the watertight compartments that we seem to have heard some evidence about so as to make the border crossings into Canada places where the types of unfortunate foul-ups that have been described to us today occur less frequently, and whether you would consider the advisability at certain border crossings of an armed presence.

Maybe that is not the purview of the Minister of National Revenue but is rather the purview of the Minister of Justice. I can understand that. We have a million reasons to say, "That's not me." That is the great Canadian sport. However, the great Canadian sport results in our living in a dream world, and it is

## [Translation]

une raison ou une autre, et qu'il soit la victime d'un accident. J'avance que si nous armions les agents des douanes, le risque sera plus grand.

Les postes de douanes sont-ils des lieux dangereux? Est-ce que nous ne faisons pas notre travail? Nous pourrions certainement en faire plus. Mais c'est une question d'équilibre, encore une fois. Il y a 113 millions de personnes qui traversent la frontière tous les ans. Cette statistique a été établie pour l'an dernier. Il y a évidemment un compromis à faire entre l'accroissement de la surveillance et de l'attention accordée à certaines personnes, d'un côté, et le libre accès, de l'autre. N'oubliez pas les files qu'il y avait au moment où le magasinage transfrontalier était à son summum: il fallait attendre cinq heures pour traverser. C'est un compromis. L'accroissement de la sécurité pourrait se faire, mais aux dépens du citoyen innocent. Cela m'enchanterait de connaître l'avis des sénateurs sur ce compromis, parce qu'il faut que nous tranchions nous-même tous les jours.

Voilà la réponse à vos deux questions. Merci beaucoup.

**Le sénateur Meighen:** Je vous souhaite la bienvenue, monsieur le ministre. Merci beaucoup d'être parmi nous aujourd'hui. Je ne sais pas si je peux parler au nom des autres, mais, pour mettre les choses au clair, j'ai certainement les mêmes réserves que vous à la perspective d'armer nos agents des douanes à la manière des Américains. Toutefois, ce n'était pas là ma question.

La question que je voulais approfondir concerne la présence d'agents armés à certains points frontaliers. Vous avez donné une statistique absolument ahurissante: 113 millions de personnes traversent la frontière pour entrer au Canada. Aurais-je raison de croire qu'ils traversent pour une large part à un nombre relativement restreint de points frontaliers?

**M. Anderson:** Tout à fait. Il s'agit essentiellement des postes qui se trouvent au sud de Vancouver et de Windsor et de Niagara. Ils sont très peu nombreux.

**Le sénateur Meighen:** En fin de compte, monsieur le ministre, j'ai déjà dit ce que je pensais de ce projet de loi. À moins d'entendre quelque chose qui me pousserait à croire que votre gouvernement aurait de la difficulté à apporter certaines modifications, je ne vois pas de raison particulière de m'y opposer.

Toutefois, en rapport avec certaines des observations qui ont été faites aujourd'hui, je me demande si vous êtes prêt à faire en sorte que les questions soulevées aujourd'hui ne soient pas laissées en plan, si vous tenez vraiment à trouver des façons de faire cesser le travail en vase clos que les témoins ont évoqué, pour que les postes frontaliers canadiens soient des endroits où les erreurs malheureuses du genre qu'on nous a décrit aujourd'hui se produisent moins souvent, et je me demande si vous êtes prêt à prévoir des agents armés à certains postes.

Cela relève peut-être du ministre de Justice, plutôt que du ministre du Revenu national. Je vous comprends. Il y a des millions de raisons de dire: «Ce n'est pas moi.» C'est le sport national. Tout de même, la pratique de ce sport national nous met dans un monde imaginaire, et les choses vont s'aggraver,



[Text]

going to get worse, minister, with the violence at the border crossings. It is going to get worse.

I do not suggest for a minute, nor do you obviously, that we turn this country into an armed camp, but I think we have to examine ways and means of breaking down the bureaucratic, well-meaning, watertight compartments so we administer our borders with compassion, with understanding, but with some efficiency. Clearly, there are a great many people who feel, through no ill will, that that is not happening today.

I am wondering whether you, minister, would be prepared to pursue this matter or whether, if this bill passes, that's the end of the questions that have been raised by some of the witnesses we have heard today.

**Mr. Anderson:** Senator, in no way would this be the end of it. Many of the concerns raised today, I think, and I say this with respect, simply do not apply to this bill. This bill is a relatively minor proposal with respect to ministerial reorganization.

With respect to Child Find, by having more people at the border, as we are doing, we hope that we will have a more effective process of picking up the kidnapped child. We hope we can improve that, and certainly the assistance provided by Child Find to Canada Customs has been immensely valuable. We could not do what we do without its help.

Similarly with respect to other aspects. As far as cooperation with police, ironically, in 15 or 16 minutes I am meant to be meeting with the Minister of Justice and the Solicitor General to do exactly what you have suggested with respect to another very important aspect of law enforcement in Canada.

Yes, we are trying very hard to make sure that those barriers disappear.

To the specific question that you have asked, senator, of having police or at least armed people at border points —

**Senator Meighen:** Certain border points.

**Mr. Anderson:** Certain border points, right. Nothing at the present time prevents that. The decision is essentially that of the local police forces, or the RCMP as the case may be, who in fact would have to provide the back-up. They have to decide whether, in their area, the risk and the number of complaints and the concern warrant putting their people there. They could be right at the customs post, if they so wished. They have to make the decision on the deployment of their forces. We do not dictate to the police how that is done.

In terms of cooperating with them, yes, we are in very close cooperation, obviously with the RCMP, but also with municipal forces, the Quebec Provincial Police and the Ontario Provincial Police.

[Traduction]

monsieur le ministre, avec la violence aux postes frontaliers. Les choses vont s'aggraver.

Je ne laisse pas du tout entendre — ni vous encore, évidemment — qu'il faudrait transformer ce pays en camp armé, mais je crois qu'il faut étudier des façons de faire tomber les compartiments étanches établis par des bureaucrates bien intentionnés, pour que nous puissions faire notre travail à la frontière avec compassion, avec compréhension, mais aussi avec une certaine mesure d'efficacité. Sans doute, les gens sont très nombreux à croire, sans aucune mauvaise volonté de leur part, que ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Je me demande si vous, monsieur le ministre, seriez prêt à poursuivre cette question ou encore si, une fois le projet de loi adopté, c'est la fin des questions qui ont été soulevées par certains des témoins que nous avons entendus aujourd'hui.

**M. Anderson:** Sénateur, ce ne serait pas la fin. Nombre des questions qui ont été soulevées aujourd'hui, à mon avis, et je le dis respectueusement, ne s'appliquent tout simplement pas au projet de loi. Ce projet de loi représente une mesure d'une importance toute relative qui touche à la réorganisation de deux ministères.

Quant à l'organisme *Child Find*, en ayant des effectifs plus nombreux à la frontière, comme nous le faisons, nous espérons être mieux en mesure de reconnaître l'enfant qui a été enlevé. Nous espérons pouvoir nous améliorer sur ce point, et l'aide fournie par *Child Find* à Douanes Canada a certainement été indispensable. Nous ne pourrions y arriver sans son aide.

Il en est de même pour d'autres aspects. Quant à la collaboration avec la police, ironiquement, je dois rencontrer dans 15 ou 16 minutes le ministre de la Justice et le Solliciteur général pour faire exactement ce que vous avez proposé en rapport avec un autre aspect très important de l'application des lois au Canada.

Oui, nous nous appliquons vraiment à faire disparaître ces obstacles.

Quant à la question précise que vous avez posée, sénateur, à savoir s'il faut poster des policiers ou au moins des agents armés aux points frontaliers —

**Le sénateur Meighen:** À certains points frontaliers.

**M. Anderson:** À certains points frontaliers. Voilà. Rien ne vous empêcherait de le faire pour le moment. La décision relève essentiellement des forces policières locales ou encore de la GRC, selon les cas, qui auraient en fait à fournir les renforts. Ils doivent décider si, dans leur région, le risque, le nombre de plaintes formulées et la situation justifient la décision d'y poster des agents. Ils pourraient les affecter directement aux postes de douanes, s'ils le voulaient. Ils doivent décider du déploiement de leurs forces. Nous ne dictons pas à la police la façon de le faire.

Quant à notre collaboration: oui, nous travaillons très étroitement avec la GRC, évidemment, mais aussi avec les forces municipales, la Sûreté du Québec et la police provinciale de l'Ontario.

*[Texte]*

**Senator Meighen:** Minister, for an example, let us take the Fort Erie border crossing. Would there be an impediment to having your department, or the department over which you have some influence, engage individuals, say former officers or members of the Canadian Armed Forces, people who are well versed in firearms, who could share duty there and be available in case one of your employees, a customs person, requires some assistance?

**Mr. Anderson:** Well, that is a possibility. You mentioned the Canadian Armed Forces.

**Senator Meighen:** A retired member.

**Mr. Anderson:** Yes, a retired member. Mr. Jessop perhaps would be able to discuss whether members of the Canadian Armed Forces are, in fact, because of their knowledge of firearms, equipped to be peace officers. I would say there are concerns of that nature.

I would prefer, quite candidly, to have a fully trained member of a police force, acting as a peace officer, carry out that function rather than trying to create some paramilitary-parapolice special body carrying arms. I am concerned about the number of different forces and the command and control systems with respect to people carrying arms.

My belief would be that it would be better, if I may suggest this with deference, not to have a special force based on retired military people but to have in fact active police force members.

**Senator Meighen:** I take your view. You know far more about it than I. I can see the response. "Gee, minister, we'd love to, but we can't afford it," says the Fort Erie municipal police department.

**Mr. Anderson:** That is true, and that is why this bill is so important. We have to make what savings we can where we can on administration and organization so that we can put more people on the border where it counts, whether they are armed, whether they are not armed, whether we substitute electronic equipment for people or whether we do not.

If we are to have that border properly protected as people would like — I say "properly", and that is obviously a subjective word. "Adequately" is again a subjective word. If we are to have a level of protection at the border which is generally considered acceptable, we have to make savings elsewhere. That is what this bill does.

**Senator Meighen:** I do not dispute that. Thank you very much. I suppose that we can follow the progress of the undertaking you have given when the departmental Estimates come up.

**Mr. Anderson:** I would be delighted to come back to your committee. It is the only time a member of the House of Commons is allowed to address senators in a formal way.

*[Translation]*

**Le sénateur Meighen:** Monsieur le ministre, prenons, à titre d'exemple, le point frontalier de Fort Erie. Y a-t-il quelque chose qui empêcherait votre ministère, ou encore le ministère sur lequel vous exercez une certaine influence, d'engager des personnes, disons des anciens officiers ou membres des Forces armées canadiennes, des gens qui savent bien manier les armes à feu, pour y travailler advenant les cas où un de vos employés, un agent des douanes, aurait besoin d'aide?

**M. Anderson:** C'est une possibilité. Vous avez parlé des Forces armées canadiennes.

**Le sénateur Meighen:** D'un membre retraité.

**M. Anderson:** Oui, d'un membre retraité. M. Jessop pourrait peut-être nous dire si les membres des Forces armées canadiennes ont ce qu'il faut, étant donné leur connaissance des armes à feu, pour devenir agents de la paix. Je dirais que des questions de cette nature feraient surface.

J'aimerais mieux, pour être franc, que ce soit un membre dûment formé des forces policières qui soit appelé à remplir la fonction d'agent de la paix, plutôt que d'essayer de créer une espèce de corps paramilitaire ou parapolicier qui soit armé. J'ai des réserves quant aux différentes forces qui existent et aux systèmes de commandement et de contrôle qui touchent les personnes qui portent une arme.

Je crois qu'il serait mieux, sauf tout le respect que je dois aux intéressés, d'avoir non pas une force spéciale composée d'anciens militaires à la retraite, mais plutôt une force constituée de membres actifs des services policiers.

**Le sénateur Meighen:** Je suis d'accord avec vous. Vous en savez beaucoup plus que moi là-dessus. Je vois la réaction. «Ah, monsieur le ministre, ce serait bien beau, mais nous n'en avons pas les moyens», de dire le service de police municipal de Fort Erie.

**M. Anderson:** C'est juste, et c'est la raison pour laquelle ce projet de loi est si important. Nous devons faire toutes les économies que nous pouvons sur le plan de l'administration et de l'organisation, pour que nous puissions accroître les effectifs à la frontière, là où c'est important, qu'ils soient armés ou non, que la tâche soit faite par des moyens électroniques ou qu'elle soit confiée à un être humain.

Si nous devons protéger convenablement cette frontière comme les gens le veulent — j'ai dit «convenablement» en sachant très bien que c'est un terme subjectif. «Adéquatement», voilà un autre terme subjectif. S'il nous faut avoir à la frontière un degré de protection qui est considéré généralement comme étant acceptable, nous devons faire des économies ailleurs. C'est ce que fait ce projet de loi.

**Le sénateur Meighen:** J'en conviens. Merci beaucoup. Je présume que nous allons pouvoir savoir où vous en êtes au moment d'étudier le budget du ministère.

**M. Anderson:** Je serais enchanté de revenir vous voir. C'est le seul moment où un membre de la Chambre des communes peut s'adresser officiellement aux sénateurs.



[Text]

**Senator Stewart:** My first question follows on the questions that Senator Meighen has just now been asking.

You say you are going to make savings at the administrative level and that this will permit expenditure of money for better control at the border, for example, or for additional or new electronic equipment.

What is the chain between those savings and those expenditures?

**Mr. Anderson:** It is fairly direct. We have a tight budget. With no disrespect to the previous government, there were certain reductions in personnel which led to, in our view, at least, a tight budget, and certainly the Minister of Finance has not been generous to me since I took office. I wish again no criticism of him, but there is not a lot of extra money floating around.

What we have done, however, is this: Of the \$30 million roughly in savings, we have directed \$13 million directly to the customs area, which is essentially the primary automated lookout system, x-ray machines, and we have some extremely skillful machines, which can get into the door panels of cars and things of that nature, and there are other contraband detection kits. There were also automatic licence plate readers and then personal alarm systems for officers.

**Senator Stewart:** So you are saying that a reduction of expenditure at the administrative level means that your department has under its own control the money that was saved.

What I am trying to see is where the Consolidated Revenue Fund fits in here. If you save money, conceivably it might mean that the minister of public works could spend money. Do you have that? Is it all within your own jurisdiction?

**Mr. Anderson:** Yes, senator, that is correct. It is within our jurisdiction and we have in fact transferred those savings.

**Senator Stewart:** What parliamentary control is there over what you do with those savings?

**Mr. Anderson:** That is within our overall budget within the department, and, as it has been described today, the savings are a small percentage of the overall budget.

**Senator Stewart:** But there is no way that Parliament, in a sense, puts its seal of approval on the way you spend those millions of dollars, except in a very general envelope.

**Mr. Anderson:** That is correct, within the general envelope and at the committees where my staff and I will appear.

**Senator Stewart:** Can we put you on notice that, when you come back with your Estimates, we will want to know precisely where those millions have gone?

**Mr. Anderson:** Very good, senator. I would be happy to provide that information.

[Traduction]

**Le sénateur Stewart:** Ma première question fait suite aux questions que le sénateur Meighen vient de poser.

Vous dites que vous allez faire des économies du point de vue administratif et que cela va permettre d'utiliser de l'argent pour mieux contrôler les frontières, par exemple, ou pour acquérir du matériel électronique nouveau.

Quel est le lien entre ces économies et ces dépenses?

**M. Anderson:** C'est un lien assez direct. Nous avons un budget serré. Il y a eu, sans vouloir dénigrer le gouvernement précédent, certaines réductions des effectifs qui ont conduit, à notre avis, au moins, à un budget serré, et il est certain que le ministre des Finances n'a pas été généreux avec moi depuis que je suis en place. Encore une fois, je ne cherche pas à le critiquer, mais il faut dire qu'il n'y a pas beaucoup de fonds supplémentaires.

Nous avons tout de même fait ceci: dès quelque 30 millions de dollars en économies qui ont été réalisées, nous en consacrons 13 millions de dollars directement à la douane, c'est-à-dire, pour l'essentiel, le système primaire de repérage automatisé, les appareils de radioscopie, certains appareils extrêmement perfectionnés, qui permettent de voir à l'intérieur des panneaux de porte d'une voiture et ainsi de suite, et des troussees de détection de contrebande. Il y avait aussi des lecteurs automatiques de plaque d'immatriculation et un système d'alarme personnel pour les agents.

**Le sénateur Stewart:** Vous dites donc que la réduction des dépenses au point de vue administratif a permis à votre ministère de mettre la main sur l'argent économisé.

J'essaie de voir où le Trésor entre en jeu ici. Si vous économisez de l'argent, on peut concevoir que ce soit le ministère des Travaux publics qui dépense l'argent. L'avez-vous? Est-il tout à vous?

**M. Anderson:** Oui, sénateur, il est tout à nous. Il nous appartient, et nous avons d'ailleurs transféré les économies.

**Le sénateur Stewart:** Quel contrôle a le Parlement sur ce que vous pouvez faire de ces économies?

**M. Anderson:** Cela fait partie du budget global du ministère et, comme nous l'avons décrit aujourd'hui, les économies représentent un faible pourcentage du budget global.

**Le sénateur Stewart:** Tout de même, le Parlement, d'une certaine façon, n'autorise pas les usages que vous réservez à ces millions de dollars, sauf dans une enveloppe très générale.

**M. Anderson:** C'est juste, dans l'enveloppe générale — pour les comités devant lesquels je vais comparaître en compagnie des membres de mon personnel.

**Le sénateur Stewart:** Pouvons-nous signaler tout de suite qu'au moment où vous allez présenter votre budget, nous allons vouloir savoir exactement ce que vous avez fait de ces millions de dollars?

**M. Anderson:** Très bien, sénateur. Je serai heureux de fournir le renseignement.



[Texte]

**Senator Stewart:** This second question is one that I will address to the minister, but perhaps Mr. Gravelle will want to get in on it. It relates to those shipments which he referred to earlier and the security on those shipments about which Mr. Jessop expressed great dubiety.

How do you ensure that the engine blocks that are on the manifest are, indeed, what is on the truck? Tell us how that works.

**Mr. Gravelle:** I would never suggest, senator, that this new way of customs clearance on the commercial side would be free from any scrutiny at any point in time. That would be just absolutely irresponsible.

In fact, whenever we apply this new approach to certain industry sectors, we will have to develop administrative protocol with them and proper security checks.

**Senator Stewart:** Have you done this so far?

**Mr. Gravelle:** We have done that with the aerospace industry. We are also not exempting any truck coming into Canada from any check at all. The driver of the truck still, nonetheless, has to be confronted by a customs inspector.

**Senator Stewart:** But if it is under this particular heading, both by the driver and by the customs officer, the presumption is that everything is all right.

**Mr. Gravelle:** Yes, but this is not an accelerated pre-clearance service that will be available to any trucker coming into Canada. In addition, in terms of our enforcement activities, it means that we will have to do better risk assessment and better targeting of those risks.

**Senator Stewart:** We hear about large quantities of liquor coming in under disguise. Which disguises have been used? Is it lettuce, is it cattle, is it cantaloupes?

**Mr. Gravelle:** It so happened that, yes, indeed, last weekend in Windsor, we had a sizable liquor shipment disguised behind crates of lettuce. I am pleased to report that we were instrumental in seizing that cargo of smuggled liquor. We were able to do that not only because we were on the lookout at the customs port, but also because we had access to other law enforcement agency information about the suspect shipment coming into Canada. This is what is happening now.

I would simply like to stress how critical it is to us to ensure that we have an efficient enforcement program at the border. Our current level of activities at the border has increased substantially since February. If I compare February and March of last year with this year, we have a 64 per cent increase in traveller inspections in two months, in 1994 over 1993. We have a 76 per cent increase in the level of inspection on the commercial shipment side. I believe that this will be the reality of life, where

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Cette deuxième question s'adresse au ministre, mais peut-être aussi à M. Gravelle, qui voudra y répondre. Il s'agit des chargements dont il a parlé plus tôt et de la sécurité qui les entoure, que M. Jessop a dépeinte comme étant très douteuse.

Comment vous assurez-vous que le camion renferme bel et bien les moteurs dont il est question sur le bordereau? Dites-nous comment ça fonctionne.

**M. Gravelle:** Je ne laisserais jamais entendre, sénateur, que cette nouvelle façon de passer à la douane, du point de vue commercial, serait libre de tout examen à tout instant. Ce serait tout à fait irresponsable.

De fait, quand nous allons appliquer cette nouvelle méthode à certains secteurs, il va nous falloir mettre au point des protocoles administratifs et prévoir les vérifications de sécurité qui s'imposent.

**Le sénateur Stewart:** L'avez-vous fait jusqu'à maintenant?

**M. Gravelle:** Nous l'avons fait dans le cas de l'industrie de l'aérospatiale. Nous ne dispensons des inspections aucun camion qui vient au Canada. Le conducteur peut encore être interpellé par un inspecteur des douanes.

**Le sénateur Stewart:** Mais si cela se trouve sous cette rubrique particulière, pour le conducteur et pour l'agent des douanes, il est présumé que tout va.

**M. Gravelle:** Oui, mais il ne s'agit pas d'un service accéléré de prédédouanement que n'importe quel camionneur pourra utiliser en arrivant au Canada. Par ailleurs, pour ce qui est de l'application de la loi, nous allons devoir mieux déterminer les risques et faire un meilleur ciblage de ce point de vue.

**Le sénateur Stewart:** Nous entendons parler de vastes quantités de boissons alcoolisées qui sont passées à la frontière sous des apparences frauduleuses. De quel autre produit dit-on qu'il s'agit? De la laitue, du bétail, des cantaloups?

**M. Gravelle:** Justement, en fin de semaine, à Windsor, nous avons trouvé un important chargement de boissons alcoolisées dissimulé derrière des cageots de laitue. Je suis heureux de signaler que nous avons joué un rôle important dans la saisie de cette cargaison d'alcool de contrebande. Nous avons pu le faire non seulement parce que nous étions sur le qui-vive au bureau de douanes, mais encore, parce que nous avons eu accès aux renseignements d'autres autorités policières selon lesquelles le chargement en question s'en venait au Canada. C'est ce qui se passe aujourd'hui.

Je veux simplement signaler à quel point il est important pour nous de disposer d'un programme de surveillance efficace à la frontière. Nos activités à la frontière ont gagné considérablement en importance depuis février. En comparant les mois de février et de mars de cette année et de l'an dernier, on voit qu'il y a eu une augmentation de 64 p. 100 des inspections touchant les voyageurs, en 1994 par rapport à 1993. Du côté des chargements commerciaux, l'augmentation s'est élevée à 76 p. 100. C'est là la

[Text]

we will have to constantly adjust our law enforcement strategy at the border to respond to new manifestations of smuggling.

**Senator LeBreton:** I have a related question to one of the briefs, but this bill really does not address the bigger issue, as someone pointed out. We do not have our priorities straight here. If I may add a little editorial comment, the public security and customs model is probably a little better.

In any event, we are dealing with this bill. I am a great believer in streamlining government and using integration, but there is a fear here among the earlier witnesses that customs will suffer and the protection and security of the border will suffer and go to the back burner.

Am I correct in interpreting your remark that the savings in the integration will go directly into the customs side for more computers and better surveillance? In that regard, you can understand their concerns when, in an unrelated matter such as the cigarette smuggling issue, a commitment was made for 350 additional personnel to assist in their work but they have produced to this point only 30 people, according to this brief.

I think Senator Meighen is right. We are living in a fool's paradise here. I would like some assurances about this bill. I know it does not address the bigger issue and the problems and the lack of coordination that Ms de Villiers speaks of. We have all heard examples of, "It is not my problem." That is part of the problem with the overall structure of government.

I want to know whether, in fact, the savings that you are anticipating will go directly into customs?

**Mr. Anderson:** Senator, thank you for the question. I will ignore the editorial comment about government organization. I will point out that, however, regarding the savings of \$30 million, it is a rough figure. We cannot be absolutely precise. We do expect further savings as well, which will not occur if this bill does not pass.

Of those savings, we have already, in our view, put \$13 million into this particular electronic surveillance equipment and the protective devices for individual officers.

I cannot guarantee that every dollar of every saving will go that way, because then you will get into committee meetings here where people are playing with balance sheets and saying that such and such was not a real savings but so and so was. I do not want to do that.

I want to stress to you the fact that the government has increased by 25 per cent over what the previous government, with no disrespect to the previous government, was willing to do on customs. That is an indication of commitment.

Certainly it is related to tobacco, alcohol and firearms and other smuggling which is now taking place. We have doubled the amount of alcohol in value which we have seized. We are

[Traduction]

réalité, à mes yeux: il va nous falloir adapter constamment notre stratégie d'exécution de la loi à la frontière, en fonction des manifestations nouvelles de la contrebande.

**Le sénateur LeBreton:** J'ai une question connexe qui a trait à l'un des mémoires, mais le projet de loi ne tient pas vraiment compte de la grande question, comme certains l'ont souligné. C'est notre ordre de priorité qui fait défaut ici. Si vous me permettez un petit «éditorial», je dirais que le modèle de sécurité publique et de douane est probablement un peu mieux.

De toute façon, c'est de ce projet de loi-ci qu'il est question. Je crois beaucoup à la rationalisation et à l'intégration, mais il y a encore la crainte, que les premiers témoins ont exprimée ici, que les douanes vont en souffrir et que la protection et la sécurité à la frontière vont en souffrir, vont être reléguées aux oubliettes.

Ai-je bien interprété vos propos: l'argent économisé grâce à l'intégration ira directement aux services de douanes, pour l'achat d'ordinateurs et pour une meilleure surveillance? Dans le contexte, vous allez bien comprendre leurs réserves: dans un autre dossier tout à fait, celui de la cigarette de contrebande, on s'est engagé à fournir 350 personnes de plus pour aider les douaniers, mais il n'y en a eu que 30 jusqu'à maintenant, selon ce mémoire.

Je crois que le sénateur Meighen a raison. Nous vivons dans un monde imaginaire. J'aimerais avoir certaines assurances à propos de ce projet de loi. Je sais qu'il ne tient pas compte de la question plus vaste qui a été soulevée, ni des problèmes et de l'absence de coordination dont M<sup>me</sup> de Villiers a parlé. Nous avons tous eu droit à des exemples du «c'est pas mon problème.» Cela fait partie des difficultés qui découlent de la structure d'ensemble du gouvernement.

Je veux savoir si, en fait, l'argent que vous prévoyez économiser ira directement aux douanes.

**M. Anderson:** Madame le sénateur, merci de me poser la question. Je ne tiendrai pas compte de l'«éditorial» concernant l'organisation du gouvernement. Je vais tout de même souligner, à propos des économies de 30 millions de dollars qu'il s'agit d'un chiffre approximatif. Il est impossible pour nous d'être parfaitement exacts. Nous nous attendons à faire d'autres économies encore, qui ne se concrétiseront pas si ce projet de loi n'est pas adopté.

De ces économies, nous avons déjà consacré 13 millions de dollars à l'achat de ce matériel de surveillance électronique et des dispositifs protecteurs des agents.

Je ne peux pas garantir que chaque dollar économisé sera utilisé à cette fin, parce qu'il y aura ici des réunions de comités où les gens jouent avec des bilans financiers et affirment que telle ou telle économie n'en est pas vraiment une, alors que... je ne veux pas le faire.

Je veux signaler que le gouvernement a augmenté de 25 p. 100 par rapport au gouvernement précédent — sans vouloir le dénigrer — ce qu'il est prêt à faire pour le service de douanes. Voilà qui dénote un certain engagement.

Le tabac, l'alcool, les armes à feu et les autres produits qui sont maintenant passés en contrebande y sont certainement pour quelque chose. Nous avons doublé en valeur la quantité d'alcool



## [Texte]

apparently doing somewhat better than we did a year ago in this regard. There have been very substantial increases in enforcement.

You say 30 people. You may be speaking of 30 new people hired. There were some part-time people, 150, I believe, who went full-time as a result. Whether that is part of the 300 new hirings or not is a game, again. It is a semantics game. We have more people. We are shifting people from headquarters positions, district positions, to the front line. As Mr. Legacy mentioned, himself, some of them are unhappy about this.

Yes, we are trying to put people on the front line. That is one of the purposes of flattening. That is where you find the people to do it without going out there and hiring new people and leaving your system unchanged.

Perhaps in terms of the commitment of the future I should say, in my personal view, given the sophistication of international crime which is increasing dramatically and has increased very dramatically since the dismemberment of the Soviet Union in the East, and also with respect to the drug cartels in South America and the Asian gangs, you are dealing with more physically sophisticated criminals.

You will probably be dealing with more and more sophisticated criminals and you will probably be dealing more and more with electronic crime, where information is flipped up into the heavens and then downloaded. For example, fashion. Now it is extremely difficult to protect the rights of a fashion designer. When the lady goes down the walkway in a Paris fashion house the dress is photographed within literally minutes. It is computer analyzed, flipped up into the sky and it could go any where in the world. Twenty days later, when the copy appears on the streets, the designer cannot tell the difference. That is the type of electronic international crime that is taking place. We obviously have tremendous difficulty with money shifting around.

Given these problems, my belief is that Canada Customs will be a far more important service in the future than it has ever been. We could probably be more successful with respect to the work of picking up kidnapped children, but we cannot do it if we are checking each head of lettuce in each crate as it goes across the border. We will have to change the way we do things. That is what this bill is about. It may not be enough. Perhaps I will be back a year hence, or less than a year hence, with other bills. We intend to change the Customs Act and the Excise Act. You will see — again with no disrespect to my predecessors — more legislative activity out of this department.

**Senator LeBreton:** That will be a refreshing change.

**Mr. Anderson:** I do not wish to criticize any of my predecessors, but you will probably see more in the next year than you have seen in the past ten years. Indeed, it is somewhat

## [Translation]

que nous avons saisie. Apparemment, nous nous sommes améliorés quelque peu de ce point de vue par rapport à l'année dernière. Les mesures d'ordre pénal ont connu des augmentations très notables.

Vous parlez de 30 personnes. Vous voulez peut-être dire que 30 nouveaux employés ont été engagés. Il y a des employés à temps partiel — 150, je crois — qui ont commencé à travailler à plein temps. Dire qu'ils font partie des 300 nouveaux employés ou non, encore une fois, est un jeu. C'est un jeu de sémantique. Nous avons plus de gens en place. Nous mutons des gens de postes au siège social et dans les districts à la première ligne. Comme M. Legacy l'a affirmé lui-même, certains d'entre eux ne sont pas heureux de cette situation.

Oui, nous essayons de mettre des gens sur le «front». C'est un des objectifs de la déstratification. À ce moment-là, vous trouvez les gens pour le faire à l'interne plutôt que d'aller chercher des gens de l'extérieur, et le système demeure.

Je devrais peut-être dire, à titre personnel, pour ce qui est de notre engagement pour l'avenir, que les techniques de la criminalité internationale deviennent très perfectionnées et que le phénomène a pris beaucoup d'ampleur depuis le démantèlement de l'Union soviétique, et cela vaut aussi pour les cartels sud-américains de la drogue et les «gangs» asiatiques. On a affaire à des éléments criminels plus perfectionnés sur le plan matériel.

Vous allez probablement avoir affaire à des criminels de plus en plus perfectionnés, et vous allez probablement avoir affaire de plus en plus à la criminalité électronique, c'est-à-dire le cas où une information est renvoyée tout de suite en orbite, puis téléchargée. Prenons un exemple: l'industrie de la mode. À l'heure actuelle, il est extrêmement difficile de protéger les droits d'un dessinateur de mode. Quand il y a un défilé de mode dans une maison réputée à Paris, les robes sont photographiées au bout de quelques minutes à peine. Les photos sont alors analysées par ordinateur, transmises par satellite et envoyées n'importe où dans le monde. Vingt jours plus tard, quand la copie d'une robe apparaît, le dessinateur lui-même ne peut voir la différence. C'est le genre de criminalité électronique internationale auquel nous avons droit. Évidemment, nous éprouvons des difficultés énormes à suivre les sommes d'argent qui sont transférées.

Ces difficultés étant, je crois que Douanes Canada sera à l'avenir un service beaucoup plus important qu'il ne l'a été par le passé. Nous pourrions probablement mieux faire pour repérer les enfants qui sont kidnappés, mais cela n'est pas possible s'il faut vérifier chaque pomme de laitue de chaque cageot qui traverse la frontière. Il va falloir que nous changions notre façon de procéder. C'est l'objet de ce projet de loi. Ce n'est peut-être pas suffisant. Je vais peut-être revenir dans un an, ou moins encore, pour présenter un autre projet de loi. Nous avons l'intention de modifier la Loi sur les douanes, et la Loi sur l'accise. Vous allez constater — encore une fois je ne cherche pas à dénigrer mes prédécesseurs — que ce ministère sera plus actif sur le plan législatif.

**Le sénateur LeBreton:** Voilà un changement agréable.

**M. Anderson:** Je ne veux pas critiquer mes prédécesseurs, mais vous allez probablement être les témoins de plus d'activité cette année qu'il n'y en a eu au cours des dix dernières années. Il



[Text]

significant that this is the first substantive bill that this government has brought in. Bill C-1 is a formality, a bill that disappears into limbo land. Bill C-2 is its first bill.

I find it a little discouraging that a bill that has clear, relatively limited, objectives should become the vehicle for enormous concerns that are extraneous to an administrative reorganization.

**The Chairman:** Minister, on behalf of the committee, let me thank you for appearing.

**Senator Stewart:** I have two questions for the deputy. One question deals with the shift over from ten regional headquarters to six regional headquarters. How many of the people who work in those 10 customs and excise headquarters are unionized?

**Mr. Gravelle:** In the regional offices?

**Senator Stewart:** Yes.

**Mr. Gravelle:** I cannot give you an exact number at the moment. We are talking about 10 regional customs offices and there are eight excise/GST regional offices and five taxation regional offices. I simply want to stress that whatever streamlining of a regional presence evolves or materializes in the months to come will be based on the following objective: That those people involved in program delivery in the regional office should be closely linked to the front line, to the field offices. We want to strengthen the field offices. Hopefully, we will be able to eliminate a lot of overhead.

**Senator Stewart:** Get rid of administrators.

**Mr. Gravelle:** Yes.

**Senator Stewart:** That is a good thing.

**Mr. Gravelle:** But use the savings and hopefully have these administrators do something else.

**Senator Stewart:** I asked the question, because, obviously, it is right at the centre of your desk. Are these administrators who are to go unionized? I assume they are not.

**Mr. Gravelle:** Some are and some are not. Both groups will be affected. As I speak to you, I cannot give you a definitive response on what will be the nature of the regional organization, because that has yet to be discussed fully and examined. We do not wish to do anything that will reduce, minimize or jeopardize the effective delivery of our enforcement and other programs at the front line.

**Senator Stewart:** I have heard that sort of statement so often from good-willed people. Let me give a parallel. In the university world, if the Dean of Arts was originally from the English department, that has certain consequences on what happens in, let us say, the philosophy department. It is not that the new Dean of Arts, who was an English professor, does not like philosophers, but he just does not know very much about that area. Everybody sees the world from the hilltop of his or her own past experience. I think that some of the witnesses this morning have a legitimate concern that, without change in

[Traduction]

importe d'ailleurs de noter qu'il s'agit du premier projet de loi «de fond» que le gouvernement présente. Le projet de loi C-1 n'est qu'une formalité, un projet de loi qui disparaît dès qu'il est adopté. Le projet de loi C-2 est le premier projet de loi.

Je trouve cela un peu décourageant que le fait que le projet de loi ait des objectifs clairs et relativement limités serve de prétexte à la présentation de préoccupations énormes qui n'ont rien à voir avec une réorganisation administrative.

**Le président:** Monsieur le ministre, au nom du comité, je vous remercie de votre témoignage.

**Le sénateur Stewart:** J'ai deux questions à poser au sous-ministre. L'une d'entre elle porte sur le remaniement des bureaux régionaux, qui passent, en nombre, de dix à six. Combien d'employés sont syndiqués dans ces dix bureaux de Douanes et Accise?

**M. Gravelle:** Dans les bureaux régionaux?

**Le sénateur Stewart:** Oui.

**M. Gravelle:** Je ne peux pas vous donner un chiffre exact pour le moment. Il est question de dix bureaux régionaux des douanes, de huit bureaux régionaux de la taxe d'accise et de la TPS, et de cinq bureaux régionaux de l'impôt. Je veux simplement insister sur le fait que toute rationalisation de la structure régionale dans les mois à venir se fondera sur l'objectif suivant: ceux qui s'occupent de l'exécution des programmes au bureau régional devraient être près du front, dans les bureaux locaux. Nous voulons renforcer les bureaux locaux. Nous espérons éliminer une bonne partie des frais généraux.

**Le sénateur Stewart:** Débarrassez-vous des gestionnaires.

**M. Gravelle:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** C'est une bonne idée.

**M. Gravelle:** Mais servez-vous bien des économies et trouvez d'autre travail (il est à espérer) à ces gestionnaires.

**Le sénateur Stewart:** Si j'ai posé la question, c'est évidemment parce que c'est une des décisions importantes que vous devez prendre. Les gestionnaires qui seront licenciés sont-ils syndiqués? Je présume que non.

**M. Gravelle:** Certains le sont, d'autres, pas. Les deux groupes sont touchés. Pour le moment, je ne peux vous donner une idée juste de la nature de l'organisation régionale, parce que la question n'a pas encore été étudiée et débattue à fond. Nous voulons éviter à tout prix de réduire ou de mettre en péril l'efficacité de nos programmes de première ligne, y compris le programme d'exécution de la loi.

**Le sénateur Stewart:** C'est le genre de déclaration que j'ai déjà entendu maintes et maintes fois de la part de gens bien intentionnés. Permettez-moi un parallèle. Dans le monde universitaire, si le doyen de la faculté des arts provient du département des études anglaises, il y aura certaines conséquences pour ce qui se passe, disons, dans le département de philosophie. Ce n'est pas que le nouveau doyen de la faculté des arts, ancien professeur de littérature anglaise, n'aime pas les philosophes, c'est seulement qu'il ne s'y connaît pas beaucoup en philosophie. Tout le monde voit le monde de son propre petit promontoire. Je crois que

[Texte]

premise or, indeed, change in structure, because customs and excise will be under people whose whole experience is of a different kind, the customs people may suffer. Is that not a legitimate concern?

**Mr. Gravelle:** I believe it is a very valid concern and I will wish to address that concern. At the end of the day, what we need from the Canadian public's perspective, from the perspective of the Canadian taxpayer, is an effective and professional revenue administration. From my perspective it is of critical importance that I and the minister be able to rely on top professionals to manage the customs program. That will have to include seasoned customs managers.

**Senator Stewart:** We will not go any deeper into that well. Several of us have talked about increasing economic integration, and the minister referred to developments in this area just before he left. Some of the problems about which we have been talking this morning have come up in Europe — for example, the flow of drugs into the United Kingdom from the continent. Has your department, or any department of the government, made a study of what the European experience is and, if so, what remedies they are prescribing?

When you have an integrated economy in which you want trucks to move expeditiously from one point to another, you do not want unnecessary roadblocks. The Europeans are confronting this issue. Have you studied what they are doing?

**Mr. Gravelle:** I have had several discussions with colleagues who are heads of customs and revenue administrations in the European Community. The traditional customs presence, as we knew it in those countries before, has been dramatically altered because of open borders. The shift has been to law enforcement activities in which the customs program is now more involved, not only in the detection of drugs at the border but also inland. There may be a similar shift over time in Canada.

Canada is not unique in proceeding along the lines indicated in Bill C-2. Denmark and the Netherlands have already done so and now the United Kingdom is taking steps to consolidate Her Majesty's customs service and inland revenue service.

**Senator Stewart:** So what you are saying is that as economic integration goes forward, whether we are talking about Europe or North America, and as tariffs drop, the function of the customs people, particularly as collectors of revenue, will be of decreasing importance. In fact, the service that we may require at the border may be of quite a different kind. Indeed, the service that may be required may be a service that is not delivered at the border.

**Mr. Gravelle:** Possibly. However, I think that even in a world of expanded liberalization of international trade, there will be a need for the customs administration to implement and monitor the application not only of international trade policies in Canada, but also of our international trade agreements. We will

[Translation]

certains des témoins que nous avons entendus ce matin ont raison d'éprouver de la crainte — si on ne modifie pas la prémisse ou, de fait, la structure, que Douanes et Accise relèveront de gens dont l'expérience est tout à fait différente de celle des douaniers — que le service de douanes pourrait en souffrir. N'ont-ils pas raison de le craindre?

**M. Gravelle:** Je considère cela comme étant valable, et j'ai l'intention de m'attaquer au problème. En fin de compte, ce qu'il nous faut, du point de vue du grand public au Canada, du point de vue du contribuable canadien, c'est une administration efficace et professionnelle des recettes de l'État. De mon point de vue, il faut absolument que nous puissions, le ministre et moi-même, nous fier à des professionnels de premier ordre pour la gestion du programme de douane. Il faudra y compter, entre autres, des gestionnaires chevronnés des douanes.

**Le sénateur Stewart:** Nous n'allons pas nous aventurer davantage. Plusieurs d'entre nous ont parlé de l'accroissement du phénomène d'intégration économique, et le ministre a parlé des faits nouveaux dans ce domaine tout juste avant de nous quitter. Certaines des difficultés dont nous avons parlé ce matin se sont présentées en Europe — par exemple, l'arrivée dans le Royaume-Uni de drogues venues du continent. Votre ministère ou un ministère quelconque du gouvernement a-t-il fait une étude sur l'expérience européenne et, le cas échéant, sur les remèdes qu'on a décidé d'y prescrire?

Dans une économie intégrée où il faut que les camions puissent passer rapidement d'un point à l'autre, on ne veut pas de barrières routières inutiles. Les Européens sont aux prises avec ce problème. Avez-vous étudié ce qu'ils ont fait?

**M. Gravelle:** J'ai eu plusieurs entretiens avec des collègues qui sont à la tête des administrations de douanes et de revenu au sein de la Communauté européenne. L'ouverture des frontières a fait évoluer considérablement la présence douanière dans ces pays. Maintenant, le programme douanier met davantage l'accent sur la répression de l'activité criminelle, notamment quand il s'agit de contrer le trafic de la drogue, non seulement à la frontière, mais aussi à l'intérieur du pays même. Le Canada pourrait connaître une évolution semblable avec le temps.

Le Canada n'est pas seul à choisir la voie tracée dans le projet C-2. Le Danemark et les Pays-Bas l'ont déjà fait et, maintenant, le Royaume-Uni s'apprête à fusionner le service de douanes et le service du revenu intérieur.

**Le sénateur Stewart:** Vous dites donc qu'au fur et à mesure que l'intégration économique se poursuivra, qu'il s'agisse de l'Europe ou de l'Amérique du Nord, au fur et à mesure que les tarifs diminuent, la fonction des douaniers, particulièrement au chapitre de la perception, sera de moins en moins importante. De fait, le service qu'il nous faudra à la frontière pourrait être tout à fait différent. De fait, le service qui sera peut-être nécessaire sera un service qui ne sera justement pas fourni à la frontière.

**M. Gravelle :** Peut-être. Même dans un monde de libéralisation du commerce international, il va falloir que l'administration des douanes s'efforce de mettre en oeuvre et de contrôler non seulement les politiques de commerce international du Canada, mais aussi nos accords commerciaux internationaux. Il va falloir



[Text]

have to worry about a certificate of origin. If we have liberalized trade and fewer duties on goods coming from certain trading partners, we want to make sure we are limited to that.

So not only will there always be a necessity for the customs program to be vigilant in terms of drugs, aliens and criminals at the border, but we will continue to have a very important role in terms of trade policy implementation and facilitation.

**Senator Stewart:** I will not ask you to speculate about the shape of delivery for that at this time.

**Le sénateur Thériault:** Monsieur Gravelle, je ne suis pas certain si j'ai bien compris le ministre mais je vais vous poser la question suivante: de quel pourcentage est-ce que la contrebande a augmentée aux frontières depuis l'avènement de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis?

**M. Gravelle:** Je ne sais pas si l'on peut relier cela à la question de l'Accord de libre-échange, sénateur. Il y a environ deux ans et demi ou trois ans, vous vous souviendrez que nous avons eu une crise assez importante que l'on appelait «la crise du magasinage outre-frontières».

Elle était due, en partie, à différentes circonstances économiques dont le phénomène de l'attrait. Deuxièmement, il y avait le phénomène des prix très concurrentiels aux États-Unis. Il y avait aussi le phénomène de la santé relative du dollar canadien, à l'époque.

Ce que je veux vous dire, actuellement, c'est que le problème que nous avions à la frontière avec le magasinage outre-frontières, est virtuellement résolu. Il y a beaucoup moins de Canadiens qui voyagent sur une base quotidienne simplement pour aller faire du magasinage aux États-Unis.

**Le sénateur Thériault:** Mais au point de vue des gens qui essayent de transporter de la marchandise sans payer les taxes qu'ils devraient payer, c'est un différent problème, quand même.

On savait que les Canadiens allaient de l'autre côté pour acheter la marchandise dont ils avaient besoin tous les jours, à cause des prix, et cetera.

**M. Gravelle:** Lorsque l'on parle de consommation personnelle, c'est, à toutes les fins pratiques, presque pas un problème sérieux.

La grosse difficulté que nous avons, jusqu'à il y a récemment (que nous avons encore parce que le problème n'est pas résolu) c'était l'importation frauduleuse de l'alcool, du tabac et des armes à feu.

Le problème de la contrebande de cigarettes, à toutes les fins pratiques, est virtuellement arrêté pour la simple raison qu'en réduisant les taxes dans les principales provinces, on a éliminé l'incitatif économique à importer des cigarettes de contrebande.

**Le sénateur Thériault:** Est-ce que par le même fait on a pas augmenté la contrebande d'alcool?

[Traduction]

tenir compte des certificats d'origine. Si nous libérons les échanges et réduisons les droits sur les biens qui proviennent de certains partenaires commerciaux, il faut nous assurer que nous nous en tenons à cela.

Par conséquent, non seulement il va toujours falloir que les autorités des douanes soient vigilantes et interceptent les drogues, les immigrants non autorisés et les criminels à la frontière, mais encore, nous devons continuer à jouer un rôle très important pour mettre à exécution la politique commerciale et en faciliter l'application.

**Le sénateur Stewart:** Je ne vous demanderai pas d'indiquer quelle forme la prestation du programme va prendre, pour le moment.

**Senator Thériault:** Mr. Gravelle, I am not sure that I understood you, but I will ask the following question: By what percentage has smuggling increased at the border since the Free Trade Agreement came into force between Canada and the United States?

**Mr. Gravelle:** I do not know whether the increase in smuggling can be connected to the Free Trade Agreement, senator. About two and an half or three years ago, you will remember that we had a crisis situation with what was known as "cross-border shopping."

It was attributable, in part, to a variety of economic circumstances, including market attraction. Second, prices were extremely competitive in the United States. Third, the relative soundness of the Canadian dollar was also an issue, at the time.

What I would like to say is that the problem we had at the border with cross-border shopping has virtually resolved itself. Many fewer Canadians go to the United States every day now just to do their shopping.

**Senator Thériault:** But, just the same, people who try to bring goods into Canada without paying the taxes that they owe pose a different problem.

We knew there were Canadians going to the States to buy goods that they needed every day, because of the prices and so on.

**Mr. Gravelle:** When we talk about personal consumption, it is not really a very serious problem.

Our greatest difficulty, up until recently (and we are still faced with this problem because it has not been resolved yet), has been the fraudulent import of alcohol, tobacco products and firearms.

The problem of cigarette smuggling has been virtually eliminated because by reducing the taxes in the primary provinces, we removed the financial incentives to smuggle cigarettes into the country.

**Senator Thériault:** By the same token, has alcohol smuggling not increased?



[Texte]

**M. Gravelle:** Nous avons encore un problème sérieux de contrebande d'alcool.

**Le sénateur Thériault:** Est-ce que cela n'a pas augmenté depuis que l'on a baissé la taxe sur les cigarettes et que l'on a pas touché celle sur l'alcool?

J'ai l'impression, lorsque je voyage, que beaucoup des gens qui faisaient le trafic de la cigarette et de l'alcool et qui ne font plus le trafic de la cigarette, augmentent le trafic de l'alcool.

**M. Gravelle:** Écoutez, nous travaillons en très étroite collaboration avec la Gendarmerie royale du Canada, les sûretés provinciales et municipales le long de la frontière. Nous sommes tous d'accords pour dire qu'il va falloir continuer d'être très présents à la frontière pour endiguer la contrebande d'alcool.

Ce qui est assez extraordinaire, c'est que la contrebande d'alcool, par exemple, ne se manifeste pas uniquement à travers les postes douaniers que nous administrons. Nous avons des milliers de kilomètres entièrement d'accès libre entre le Canada et les États-Unis.

Les réseaux de contrebande qui sont des réseaux de crime organisé, à toutes fins pratiques, utilisent certainement les voies non-officielles pour entrer au Canada.

C'est la raison pour laquelle la question de la contrebande et la protection de la frontière c'est à la fois Douanes-Canada mais ce sont aussi les autres corps policiers.

**Le sénateur Thériault:** J'ai une dernière question, monsieur le président.

Quand je ramasse le *Journal de Montréal* ou *La Presse* et que je lis, par exemple, qu'un transport chargé de boissons alcooliques a traversé la frontière, que tous les documents étaient en ordre, que la cargaison était destinée à un pays étranger et qu'en fin de compte elle se rend dans un entrepôt à Montréal, Québec ou au Nouveau-Brunswick, est-ce que c'est possible?

**M. Gravelle:** Oui, c'est possible. C'est la raison pour laquelle...

**Le sénateur Thériault:** Est-ce que ce n'est pas parce que quelqu'un ne fait pas son travail?

**M. Gravelle:** Si les documents à la frontière sont en ordre et qu'ils indiquent carrément que l'alcool entre pour une destination très précise, et qu'une fois qu'il a franchi la frontière cet alcool est acheminé vers d'autres destinations, à ce moment-là, cela exige plus que simplement la présence des douanes. Cela exige, à la fois, les douanes et les corps policiers.

Je peux vous assurer que nous travaillons en étroite collaboration, surtout avec les régies provinciales des alcools et les sûretés provinciales, surtout en Ontario et au Québec, où le problème est très manifeste, afin précisément d'assurer un plus grand suivi de l'entrée à la frontière et la destination.

**Le sénateur Thériault:** Il me semble que cela ne devrait pas être tellement difficile quand vous savez qu'une cargaison de boisson est destinée à un port de mer ou à un autre endroit, de mettre un suivi là-dessus. Il me semble que...

[Translation]

**Mr. Gravelle:** We do still have a serious problem with alcohol smuggling.

**Senator Thériault:** Has alcohol smuggling not increased since cigarette taxes were lowered and taxes on alcohol were not reduced?

I have the feeling, when I travel, that many people who used to smuggle cigarettes and alcohol now no longer smuggle cigarettes but have increased alcohol smuggling.

**Mr. Gravelle:** We are working very closely with the RCMP, and provincial and municipal police forces along the border. We all agree that we are going to have to continue making our presence felt at the border to stop alcohol smuggling.

It is quite extraordinary that smuggled alcohol, for example, is not seen only at the customs offices we manage. There are thousands of kilometres of untended border between Canada and the U.S.

Smuggling networks, that are almost all organized crime networks, certainly use unofficial means to enter Canada.

This is why the issue of smuggling and border protection involves not only Customs Canada, but also the other police forces.

**Senator Thériault:** I have one last question, Mr. Chairman.

When I pick up the *Journal de Montréal* or *La Presse* and I read, for example, that a transport truck loaded with liquor has crossed the border, that all the papers were in order, that the cargo was intended for a foreign country but it was finally unloaded at a warehouse in Montreal, Quebec or New Brunswick, is this possible?

**Mr. Gravelle:** Yes, it is possible. That is why ...

**Senator Thériault:** It is not just because someone has not done his job properly?

**Mr. Gravelle:** If at the border the papers are in order and say clearly that the alcohol is coming in and going to a specific destination, and that once it has passed the border the alcohol goes to a different destination, then this situation requires more than just the presence of Customs. It requires both customs and police forces.

I can assure you that we are working very closely with the provincial alcohol boards and provincial police, primarily in Ontario and Quebec where the problem is most evident, specifically to make sure that we keep closer tabs on a cargo between the time when it crosses the border and the time it reaches its final destination.

**Senator Thériault:** I do not think that it would be very difficult to follow a cargo that you know is intended for a seaport or somewhere else. It seems to me that ...

[Text]

**M. Gravelle:** Même avec ce suivi, sénateur, je dois reconnaître qu'il y a des camions qui peuvent franchir la frontière en dehors des postes frontaliers. C'est le défi des forces policières, n'est-ce pas!

**Senator LeBreton:** I want to follow up on my earlier question to the minister, and I served notice when you were sitting at the back that I would ask you this question.

Are you satisfied with the number of people being allocated to customs? It goes back to the point, which has nothing to do with this bill, about the commitment made at the time of the cigarette smuggling. Commitments are made to the customs division for person years or full-time customs officers. Are you satisfied that such a commitment will be met? In the future, will the customs people have the required resources?

**Mr. Gravelle:** Our legislation guarantees that we will always be truly accountable for delivering effective customs service at the border; the Customs Act and the tariff code remain in place. We could not circumvent that in any way, shape or form.

The ministry and myself and all colleagues in the department are accountable to Parliament, the House of Commons and the Senate, as well as to the various oversight bodies, such as the Auditor General, to ensure that we deliver on these legislative mandates.

I will be very candid with you and very personal. I am not happy with the current state of affairs. I realize full well there are a number of things we need to do which go way beyond the departmental mandate. It is of critical importance that we do a better job at coordinating law enforcement agencies; that we have a clear focal point to talk about public security, to talk about gun smuggling, and so on. This is happening. It is not something that can happen overnight, obviously, but I am truly committed to that.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Gravelle.

In closing, may I thank the other witnesses and those individuals who have been sitting here listening for the last four hours. A very important part of the legislative process is that organizations that wish to be heard have the opportunity to be heard. We hope we have given you adequate time this morning. We are impressed with the effort that the witnesses made to present their cases to us.

Senators, I will work with the staff over the next week to prepare a synthesis or a summary of the evidence we heard today. I propose that we not deal with our conclusions on this bill today, because it would be useful for us all to have the opportunity to review a summary of the evidence. I propose, therefore, that we adjourn now and deal with this issue next Tuesday.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Mr. Gravelle:** Even with this type of follow-up, senator, I must admit that not all trucks necessarily cross the border at customs points. That is the challenge facing the police forces.

**Le sénateur LeBreton:** Je veux donner suite à la question que j'ai posée plus tôt au ministre. Je vous ai dit, au moment où vous étiez assis à l'arrière, que j'allais vous poser cette question.

Les effectifs mis à la disposition du service des douanes vous paraissent-ils satisfaisants? Nous revenons à un point qui n'a rien à voir avec ce projet de loi, c'est-à-dire l'engagement pris au moment de la crise de la cigarette de contrebande. On a promis des années-personnes ou des agents des douanes à temps plein à la division des douanes. Croyez-vous qu'il sera possible de tenir cette promesse? À l'avenir, les douaniers vont-ils disposer des ressources nécessaires?

**M. Gravelle:** Notre loi garantit que nous allons toujours être tenus de fournir un service des douanes qui soit efficace à la frontière. La Loi sur les douanes et le code tarifaire existent toujours. Nous ne chercherons à les contourner d'aucune façon.

Nous sommes responsables — le ministère, moi-même et tous mes collègues — devant le Parlement, la Chambre des communes et le Sénat, ainsi que devant les différents organismes de surveillance, par exemple le Vérificateur général, de nous assurer que nous remplissons notre mandat législatif.

Permettez-moi d'être franc et de vous parler à titre personnel. Je ne suis pas heureux de l'état actuel des choses. Je sais très bien que nous devons faire un certain nombre de choses qui vont bien au-delà du mandat du ministère. Il est tout à fait primordial que nous parvenions à mieux coordonner le travail des services policiers, que nous puissions avoir un seul débat intelligent sur la sécurité publique, sur la contrebande des armes à feu et ainsi de suite. C'est ce qui se passe. Bien sûr, ce n'est pas quelque chose qui se fait en un tournemain, mais j'y tiens vraiment.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Gravelle.

Pour terminer, j'aimerais remercier les autres témoins et les autres personnes qui ont assisté à la séance depuis quatre heures. Il est très important, dans le processus législatif, que les organisations qui veulent se faire entendre aient l'occasion de se faire entendre. Nous espérons que vous avez eu suffisamment de temps ce matin. Les efforts que les témoins ont déployés pour faire valoir leurs arguments ont été impressionnants.

Sénateurs, je vais travailler avec mon personnel au cours de la semaine à venir pour préparer une synthèse, un résumé des témoignages que nous avons entendus aujourd'hui. Je propose que nous ne tirions pas aujourd'hui de conclusion à propos de ce projet de loi, car il serait utile pour tous de pouvoir étudier un compte rendu des témoignages. Je propose donc que nous levions la séance et traitions de la question mardi prochain.

Le comité suspend ses travaux.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

#### APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable David Anderson, P.C., M.P., Minister of  
National Revenue.

L'honorable David Anderson, c.p., député, ministre du Revenu  
national.

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of National Revenue:*

Pierre Gravelle, Deputy Minister.

*From the Customs Excise Union:*

Mansel R. Legacy, National President;  
Victor Dumesnil, 2nd National Vice-President;  
Doug Kosakowski, 3rd National Vice-President;  
Wayne Mercer, 4th National Vice-President.

*From the Canadian Police Association:*

Neal Jessop, President;  
Scott Newark, General Counsel.

*From Child Find Canada Incorporated:*

Linda DeBelsler, President.

*From CAVEAT:*

Priscilla de Villiers, President.

*Du ministère du Revenu national:*

Pierre Gravelle, sous-ministre;

*De l'Union Douanes Accise:*

Mansel R. Legacy, président national;  
Victor Dumesnil, 2<sup>e</sup> vice-président national;  
Doug Kosakowski, 3<sup>e</sup> vice-président national;  
Wayne Mercer, 4<sup>e</sup> vice-président national.

*De l'Association canadienne des policiers:*

Neal Jessop, président;  
Scott Newark, conseiller juridique.

*De «Child Find Canada Incorporated»:*

Linda DeBelsler, présidente.

*De «CAVEAT»:*

Priscilla de Villiers, présidente.



C A I  
4c II  
- B 18



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, May 10, 1994  
Thursday, May 26, 1994

Le mardi 10 mai 1994  
Le jeudi 26 mai 1994

### Issue No. 7

### Fascicule n° 7

**Second and final Proceedings on:**  
Bill C-2, An Act to amend the Department of National  
Revenue Act and to amend certain other Acts in  
consequence thereof.

**Deuxième et dernier fascicule concernant:**  
Le projet de loi C-2, Loi modifiant la Loi sur le  
ministère du Revenu national et d'autres lois  
en conséquence.

**Fourth Proceedings on:**  
Examination of the present state of the financial  
system in Canada in the wake of the major legislative  
and regulatory reform which took place two years ago

**Quatrième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier canadien dans  
la foulée de l'importante réforme législative et  
réglementaire intervenue il y a deux ans.

---

INCLUDING:  
THE NINTH REPORT OF THE  
COMMITTEE (Bill C-2)

---

---

Y COMPRIS:  
LE NEUVIÈME RAPPORT DU  
COMITÉ (Projet de loi C-2)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Angus             | * Lynch-Staunton |
| Charbonneau       | (or Berntson)    |
| * Fairbairn, P.C. | Perrault, P.C.   |
| (or Molgat)       | Simard           |
| Kelleher, P.C.    | Stewart          |
| Kolber            | Stratton         |
| LeBreton          | Thériault        |

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Molgat substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (May 10, 1994)

The name of the Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator Molgat. (May 11, 1994)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Angus             | * Lynch-Staunton |
| Charbonneau       | (ou Berntson)    |
| * Fairbairn, c.p. | Perrault, c.p.   |
| (ou Molgat)       | Simard           |
| Kelleher, c.p.    | Stewart          |
| Kolber            | Stratton         |
| LeBreton          | Thériault        |

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Molgat est substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (Le 10 mai 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Kirby est substitué à celui de l'honorable sénateur Molgat. (Le 11 mai 1994)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, May 3, 1994

(7)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:05 a.m. in room 356-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Kirby, LeBreton, Stewart and Thériault. (4)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Kinsella and Meighen. (2)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**APPEARING:**

The Honourable David Anderson, P.C., M.P., Minister of National Revenue.

**WITNESSES:**

*From the Department of National Revenue:*

Pierre Gravelle, Deputy Minister.

*From the Customs Excise Union:*

Mansel R. Legacy, National President;

Victor Dumesnil, 2nd National Vice-President;

Doug Kosakowski, 3rd National Vice-President;

Wayne Mercer, 4th National Vice-President.

*From the Canadian Police Association:*

Neal Jessop, President;

Scott Newark, General Counsel.

*From Child Find Canada Incorporated:*

Linda DeBelser, President.

*From C.A.V.E.A.T.:*

Priscilla de Villiers, President.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 27, 1994, the Committee began its consideration of Bill C-2, An Act to amend the Department of National Revenue and to certain other Acts in consequence thereof.

Mr. Pierre Gravelle, Deputy Minister of the Department of National Revenue, made an opening statement and answered questions.

Mr. Mansel Legacy, President of the Customs and Excise Union, made an opening statement, supplemented by remarks from Mr. Kosakowski. Mr. Legacy then answered questions.

Mr. Neal Jessop, President of the Canadian Police Association, made a statement and along with Mr. Newark, answered questions.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 3 mai 1994

(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 05 dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Kirby, LeBreton, Stewart et Thériault. (4)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Kinsella et Meighen. (2)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**COMPARAÎT:**

L'honorable David Anderson, c.p., député, ministre du Revenu national.

**TÉMOINS:**

*Du ministère du Revenu national:*

Pierre Gravelle, sous-ministre.

*De l'Union Douanes Accise:*

Mansel R. Legacy, président national;

Victor Dumesnil, 2<sup>e</sup> vice-président national;

Doug Kosakowski, 3<sup>e</sup> vice-président national;

Wayne Mercer, 4<sup>e</sup> vice-président national.

*De l'Association canadienne des policiers:*

Neal Jessop, président;

Scott Newark, conseiller juridique.

*De Child Find Canada Incorporated:*

Linda DeBelser, présidente.

*De Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation:*

Priscilla de Villiers, présidente.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 avril 1994, le Comité entreprend l'examen du projet de loi C-2, Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu national et d'autres lois en conséquence.

M. Pierre Gravelle, sous-ministre du ministère du Revenu national, fait une déclaration et répond aux questions.

M. Mansel Legacy, président de l'Union Douanes Accise, et M. Kosakowski font une déclaration. M. Legacy répond ensuite aux questions.

M. Neal Jessop, président de l'Association canadienne des policiers, fait une déclaration et, avec M. Newark, répond aux questions.



*[Text]*

Ms. Priscilla de Villiers, President of C.A.V.E.A.T., made a statement and answered questions.

Ms. Linda DeBelser, President of Child Find Canada Incorporated, made a statement and answered questions.

The Minister then spoke to the issues raised and, along with Mr. Gravelle, answered questions.

*It was agreed*, — THAT the Committee would meet again *in camera* the following Tuesday, to discuss its report on the Bill.

At 1:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*[Traduction]*

Mme Priscilla de Villiers, présidente du Groupe canadien contre la violence partout recommandant sa révocation, fait une déclaration et répond aux questions.

Mme Linda DeBelser, présidente de Child Find Canada Incorporated, fait une déclaration et répond aux questions.

Le ministre discute ensuite des points abordés et, avec M. Gravelle, répond aux questions.

Il est convenu, — QUE le Comité se réunira à nouveau, à huis clos, mardi prochain, pour discuter du rapport sur le projet de loi.

À 13 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Greffier du comité*  
Paul Benoît  
*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 10, 1994

(8)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day *in camera* at 10:10 a.m. in room 356-S, Centre Block.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Charbonneau, Kolber, LeBreton, Molgat, Stewart and Stratton. (6)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

The Clerk presided over the election of an acting chairman.

The Honourable Senator LeBreton moved, —

THAT the Honourable Senator Stewart be elected Chairman for today's meeting.

The question being put on the motion, it was —

Resolved in the affirmative.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 27, 1994, the Committee continued its consideration of Bill C-2, An Act to amend the Department of National Revenue and to certain other Acts in consequence thereof.

*It was agreed,* — THAT Bill C-2 be adopted and reported without amendment.

*It was further agreed,* — THAT observations be included as part of the report and that the final reading of these observations be circulated to members of the Committee prior to presentation of the report.

At 11:10 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,  
Paul Benoît  
Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 26, 1994

(9)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 12:10 p.m. in room 256-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, LeBreton, Simard and Stewart. (6)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

## PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 10 mai 1994

(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 10 h 10, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre.

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Charbonneau, Kolber, LeBreton, Molgat, Stewart et Stratton. (6)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, Division de l'économie.

Le greffier préside à l'élection d'un président suppléant.

L'honorable sénateur LeBreton propose —

QUE l'honorable sénateur Stewart soit élu président de la séance d'aujourd'hui.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 avril 1994, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-2, Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu national et d'autres lois en conséquence.

*Il est entendu* — QUE le projet de loi C-2 est adopté et qu'il en est fait rapport sans amendement.

*Il est en outre entendu* — QUE le rapport comportera des observations et que les membres du comité pourront lire celles-ci une dernière fois avant la présentation du rapport.

À 11 h 10, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

## PROCÈS-VERBAL

Le JEUDI 26 mai 1994

(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 12 h 10, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, c.p., Kirby, LeBreton, Simard et Stewart. (6)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, Division de l'économie.

*[Text]*

*Also present:* The official reporters of the Senate.

*WITNESSES:*

*From the Canadian Institute of Actuaries:*

James A. Brierley, President;

Morris W. Chambers, Immediate Past President;

Yvon Charest, Vice-President;

Claudette Cantin, Member of Council;

Rick Neugebauer, Executive Director.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. James Brierley, President of the Canadian Institute of Actuaries, made an opening statement and then, along with Mr. Chambers, Mr. Charest and Ms. Cantin, answered questions.

At 1:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*[Traduction]*

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*TÉMOINS:*

De l'Institut canadien des actuaires:

James A. Brierley, président;

Morris W. Chambers, président sortant;

Yvon Charest, vice-président;

Claudette Cantin, membre du conseil;

Rick Neugebauer, directeur exécutif.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien, plus particulièrement de l'assurance-dépôt.

M. James Brierley, président de l'Institut canadien des actuaires, fait un exposé, puis, avec l'aide de MM. Chambers et Charest et de M<sup>me</sup> Cantin, répond aux questions.

À 13 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,  
Paul Benoît  
Clerk of the Committee*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

WEDNESDAY, May 11, 1994

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

**NINTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-2, an Act to amend the Department of National Revenue Act and to amend certain other Acts in consequence thereof, has examined the said bill in obedience to its Order of Reference dated Wednesday, April 27, 1994, and now reports the same without amendment.

Attached as an appendix to this Report are the observations of our Committee on Bill C-2.

Respectfully submitted,

*Le président,*  
MICHAEL J.L. KIRBY  
*Chairman*

**THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE  
BILL C-2, AN ACT TO AMEND THE DEPARTMENT OF  
NATIONAL REVENUE ACT**

Bill C-2, An Act to amend the Department of National Revenue Act and to amend certain other Acts in consequence thereof, was considered by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on 3 May 1994.

The Committee has not amended the bill, but the Committee feels strongly that those who appeared before the Committee, on this matter, raised a number of concerns that warrant serious consideration by the government. Consequently, the Committee has decided to present these views in its report.

The views of the government will be presented first. The views of those who feel that this bill in some way compromises border security will follow.

The Committee as well as the witnesses who appeared, both for and against the bill, recognise that there is no "right" view of what will happen. Both sides agree that with good management, good intentions and an appropriate level of resources, border security will not be weakened, and indeed may be strengthened by this bill. The concern that some, or all of these elements, may not be present has led the Committee to report the concerns of the witnesses clearly to the Senate.

**THE CASE PRESENTED BY THE GOVERNMENT**

National Revenue and Customs, Excise and Taxation have been two separate departments under the Ministry of National Revenue since 1926. The National Revenue portfolio administers more than 185 acts and regulations, incentives, credits, surtaxes, and international treaties. Its accountabilities as a department are to provide border services and border protection, to facilitate international trade, to assess and collect taxes, duties, levies and other payments on behalf of the Government of Canada, the

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le MERCREDI 11 mai 1994

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

**NEUVIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-2, Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu national et d'autres lois en conséquence, a étudié ledit projet de loi conformément à son ordre de renvoi du mercredi le 27 avril 1994, et en fait maintenant rapport sans amendement.

Ont été jointes en annexe au présent rapport les observations de votre Comité sur le Projet de loi C-2.

Respectueusement soumis,

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES BANQUES ET DU COMMERCE  
PROJET DE LOI C-2, LOI MODIFIANT LA LOI SUR  
LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL**

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a étudié le projet de loi C-2, Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu national et d'autres lois en conséquence, le 3 mai 1994.

Bien que le Comité recommande que le projet de loi ne soit pas amendé, il estime néanmoins que les témoins qui ont comparu à ce sujet ont soulevé des questions qui méritent d'être dûment étudiées par le gouvernement. Le Comité a donc décidé d'exposer ces questions dans son rapport.

Les vues du gouvernement seront présentées en premier. Viendront ensuite celles des personnes qui estiment que le projet de loi compromet dans une certaine mesure la sécurité à la frontière.

Le Comité, ainsi que les témoins qui ont comparu soit pour critiquer le projet de loi, soit pour l'approuver, admettent que personne ne peut prédire avec certitude ce qui arrivera. Les deux camps conviennent que, sous réserve d'une saine administration, de bonnes intentions et de ressources appropriées, ne sera pas affaiblie et sera peut-être même renforcée si le projet de loi est adopté. Le Comité craint que ces conditions ne soient pas nécessairement toutes réunies et il a donc décidé de communiquer au gouvernement les réserves des témoins.

**LE POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT**

Revenu national, Douanes, Accise et Impôt est composé de deux entités distinctes chapeautées par le ministère du Revenu national depuis 1926. Le portefeuille du Revenu national administre plus de 185 lois et règlements, encouragements fiscaux, crédits, surtaxes et traités internationaux. Le ministère a pour mandat d'assurer les services à la frontière et la protection de la frontière, de faciliter le commerce international, et de percevoir les taxes, droits de douane, redevances et autres paiements pour le

*[Text]*

provincial governments and the territories. The Department also, through tax administration, makes social and economic payments to individuals and the business sector.

This year Revenue Canada will be collecting about \$190 billion in revenues from Customs duties, Excise, GST, and other taxes. The revenues taken in represent about 90% of total federal revenues.

In a given year, Canada will welcome at the Canada-U.S. border about 130 million travellers. Revenue Canada processes about 43 million transactions at the border, which represent about \$150 billion worth of trade. It has to deal on an annual basis with 1.9 million GST registrants, 900,000 employers, and about 23 million individual taxpayers.

Essentially, Bill C-2 will provide a single administrative structure to execute the Department's responsibilities. It is a very simple bill. It eliminates two deputy ministers, the Deputy Minister of Customs and Excise and the Deputy Minister of Taxation, and replaces them with a single Deputy Minister of National Revenue. Beyond that the legislation will eliminate all the existing legal and administrative barriers which force Revenue Canada to administer its programs through separate administrative structures rather than through an integrated, coordinated approach.

The Minister of National Revenue is responsible for a number of statutes: the Customs Act, the Excise Act, the Excise Tax Act, the Income Tax Act, and the Special Import Measures Act. Because these various pieces of legislation were enacted at different times, special administrative structures have been established to administer the acts separately. For example, a separate entity deals with SIMA, the Special Import Measures Act. There are separate data bases for each part of the Department. There are separate information technology branches. There is the customs administration which deals with the Canada Customs Act. Separate structures and duplicate common services have developed, over the years, to manage the department.

The administrative consolidation, resulting from this bill, will allow the department to realize economies of scale, avoid duplication and overlap, and ensure that it takes an integrated approach to interaction with businesses, the small corporation, the client or the taxpayer, thereby maximizing the use of district offices in the field. A Canadian citizen who wants to deal with any aspect of his accounts with National Revenue will be able to do so through a single office under C-2. It will provide one-stop shopping for clients.

The only controversial aspect of C-2 is the question of whether consolidation will jeopardize the delivery of Canada-U.S. border services and the protection of Canadian sovereignty at the border.

*[Traduction]*

compte du gouvernement du Canada et des gouvernements des provinces et des territoires. Le ministère effectue par ailleurs des paiements à caractère social et économique au profit des particuliers et des entreprises par le truchement de l'administration de l'impôt.

Cette année, Revenu Canada percevra environ 190 milliards de dollars au titre des droits de douane, de l'accise, de la TPS et d'autres taxes. Ces recettes représentent approximativement 90 p. 100 des recettes fédérales totales du gouvernement du Canada.

Chaque année, le Canada accueille à la frontière canado-américaine quelque 130 millions de voyageurs. Revenu Canada traite à peu près 43 millions de transactions à la frontière, lesquelles représentent des échanges d'une valeur de 150 milliards de dollars environ. Tous les ans, le ministère doit traiter avec 1,9 million d'inscrits à la TPS, 900 000 employeurs et environ 23 millions de contribuables.

Le projet de loi C-2 prévoit essentiellement une structure administrative unique pour l'exécution des responsabilités du ministère. C'est un projet de loi très simple. Il prévoit l'élimination de deux sous-ministres, le sous-ministre des Douanes et de l'Accise et le sous-ministre de l'Impôt, lesquels sont remplacés par un seul sous-ministre du Revenu national. En outre, on supprime toutes les contraintes d'ordre juridique et administratif qui forcent actuellement Revenu Canada à gérer ses programmes au moyen de deux structures administratives distinctes et l'empêchent d'adopter une démarche intégrée et coordonnée.

Le ministre du Revenu national est responsable de l'application de plusieurs lois: la Loi sur les douanes, la Loi sur l'accise, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur les mesures spéciales d'importation. Comme ces lois n'ont pas toutes été adoptées en même temps, des structures administratives spéciales ont été créées pour les administrer séparément. Par exemple, une entité distincte traite de la LMSI, la Loi sur les mesures spéciales d'importation. Il existe des bases de données distinctes et plusieurs directions des techniques d'information. L'administration des douanes s'occupe de la Loi sur les douanes. Des structures distinctes pour chaque partie du ministère et des services faisant double emploi ont été institués au cours des ans pour administrer le ministère.

Le regroupement des activités administratives du ministère résultant du projet de loi permettra de réaliser des économies d'échelle, d'éviter les doubles emplois et les chevauchements, et d'administrer de façon intégrée les rapports avec les entreprises, les petites sociétés, les clients ou les contribuables, de sorte que l'on pourra maximiser l'utilisation des bureaux de district. Grâce au projet de loi C-2, un citoyen canadien qui voudrait discuter de n'importe quel aspect de ses comptes avec Revenu national pourra s'adresser à un seul et même bureau.

Le seul aspect controversé du projet de loi C-2 est la question de savoir si le regroupement risque de compromettre la prestation des services à la frontière canado-américaine et la protection de la souveraineté canadienne à la frontière.



## [Texte]

The government assured the Committee that C-2 in no way diminishes, modifies, or abrogates the minister's responsibilities under the relevant statutes. C-2 is meant to strengthen the performance of these legislative responsibilities, specifically in terms of border services.

Customs will continue to have as its objectives, to ensure a responsible and effective enforcement of our laws at the border and our sovereignty. The facilitation of the movement of people and goods and the provision of services to other government departments — such as to agriculture, fisheries, environment and health — at the border will still be a priority. Customs officials will continue to assess and collect duties and taxes on behalf of the federal government and the provinces. C-2 will not change the responsibility of customs officers.

In response to questions, the Deputy Minister of Revenue Canada said that he did not anticipate an increase in the Department's base budget. Revenue Canada has been given additional resources and dollars and FTEs — full-time equivalents — or person years to respond to specific new policy initiatives, but it has not been given the resources required to cope with, for instance, workload increases under the existing base program. On the other hand, C-2, he stated, is not meant to reduce staff.

What the department will be doing is moving toward the reduction of personnel and money expenditure at the top executive level and the reallocation of those resources to the front lines.

The Department annually invests about \$45 million in training. In support of the training function it has about 350 full-time staff devising and providing training to employees throughout the portfolio. For example, there is a training school for Customs inspectors in Rigaud.

The Committee asked the Deputy Minister what new roles people at the border will be performing that they are not now performing. The Committee was assured that the border service role will largely operate as it does now. The delivery of the program will not be substantially changed. Customs officials will continue to process and handle travellers and to process commercial goods. The integration will be at the top levels, at the headquarters, but at the border itself, the integration will not result in new activities.

There might be some complementary activities that will develop over time but not as a result of consolidation. These activities would result from the department being more client-oriented.

Consolidation means that the customs administration will be able to rely on the technological capacity of the whole department. It will be able to deal with an importer not only strictly as an importer, but also as a Canadian corporate citizen. It also means that, in the future, the importer will not have a multiplicity of client accounts with Revenue Canada, but will be

## [Translation]

Le gouvernement a assuré le Comité que le projet de loi C-2 ne diminuait, ne modifiait et ne supprimait aucune des attributions législatives du ministre. Il est conçu pour renforcer l'exécution de ces attributions législatives, spécifiquement en ce qui concerne les services à la frontière.

Les douanes continueront d'avoir pour objectif d'assurer l'exécution responsable et efficace de nos lois à la frontière et de protéger notre souveraineté. On continuera de faire une priorité des activités visant à faciliter la circulation des personnes et des biens et à offrir des services à d'autres ministères — comme ceux de l'agriculture, des pêches, de l'environnement et de la santé. Les fonctionnaires des douanes continueront de percevoir droits de douane et taxes pour le compte du gouvernement fédéral et des provinces. Le projet de loi C-2 ne modifie en rien les responsabilités des agents de douane.

Interrogé à ce sujet, le sous-ministre de Revenu Canada a dit qu'il ne prévoyait pas d'augmentation du budget de base du ministère. Revenu Canada a reçu des ressources additionnelles, de même que de l'argent et des équivalents à temps plein (ETP) ou années-personnes en réponse à de nouvelles initiatives issues de politiques, mais on ne lui a pas accordé de ressources supplémentaires pour faire face par exemple à un accroissement de la charge de travail aux termes du programme de base actuel. Le projet de loi C-2, a-t-il dit, ne vise pas par contre à comprimer les effectifs.

Le ministère va réduire le personnel et les dépenses aux niveaux supérieurs de l'administration et réaffecter ces ressources aux services de première ligne.

Le ministère consacre annuellement environ 45 millions de dollars à la formation. La fonction de formation occupe environ 350 employés à temps plein chargés de concevoir et de dispenser la formation aux employés de tout le portefeuille. Par exemple, il y a une école de formation des inspecteurs des douanes à Rigaud.

Le Comité a demandé au sous-ministre quels rôles nouveaux assumeraient les fonctionnaires qui travaillent à la frontière. On a assuré le Comité que les services à la frontière resteront dans une large part inchangés. La prestation du programme ne sera pas modifiée de façon substantielle. Les fonctionnaires des douanes continueront de contrôler les voyageurs et de s'occuper des biens. L'intégration se fera aux échelons supérieurs, à l'administration centrale, mais elle n'entraînera aucune nouvelle activité aux frontières.

Il se peut que certaines activités complémentaires s'ajoutent avec le temps, mais elles ne résulteront pas du regroupement. Il s'agirait d'activités résultant d'un changement d'orientation axant l'action du ministère davantage sur les clients.

Le regroupement signifie que l'administration des douanes pourra compter sur la capacité technique de l'ensemble du ministère. Elle pourra traiter avec un importateur non seulement du point de vue de son seul statut d'importateur, mais aussi du point de vue de son statut de société canadienne. Cela signifie aussi que, à l'avenir, un importateur n'aura pas une myriade de



*[Text]*

able to deal with the department through integrated revenue accounting.

In summary, Bill C-2 is designed to enable the Department to be managed more effectively. But it does not change the number, or the roles and responsibilities, of front-line staff who are employed at border crossing points.

## THE VIEWS OF THE CUSTOMS EXCISE UNION DOUANES ACCISE

The Customs Excise Union Douanes Accise has some 11,000 members, employees of the Government of Canada who work for the Department of National Revenue. The union argues that the integration resulting from the amendments proposed in Bill C-2 will compromise national safety and security through a watering down of border protection. This will then lead to an increase in the number of criminals entering our country and an increase in the illegal importation of child pornography, drugs, firearms and other contraband.

The Union's concern is that because the proposed legislation will cause Customs and Excise to be absorbed into the Taxation administration, the daily priorities of Customs inspectors, the union argues, will be overshadowed by those of a taxation-focussed administration.

It is the Union's contention that while they share certain revenue-collection functions with the Taxation Department, these two groups have no extended community of interest. The Union asks if it is wise to erode further the enforcement role of Customs personnel at Canadian borders when smuggling is at an all-time high, when the availability of weapons and the corresponding violence is on the increase in Canada, and when criminals are making their way into Canada.

The Union cites the Ekos Report, a government-funded study conducted as recently as 1992, as confirmation of its contentions. The report cites a critical need for customs employees to be provided with a clear mandate, better working tools and more training. It also calls for more effective interdepartmental communication between Immigration and Canada Customs.

The Union also argues that less border enforcement will place an added burden on municipal and provincial police forces; this in turn places an added financial burden on provincial and municipal governments.

The Union also dealt with its view of the current status of the "anti-smuggling initiative" announced by the Prime Minister on 8 February of this year. In his announcement, the Prime Minister committed \$45 million and 350 new full-time equivalent positions, or person years, to combat the massive smuggling operations which are prevalent along Canada-U.S. border. The Union stated that assurance was given that two-thirds of the 350 full-time equivalents or person years, or approximately 233 full-time staff, would be hired with the balance being staffed by

*[Traduction]*

comptes clients auprès de Revenu Canada, mais pourra traiter avec le ministère par le truchement d'une comptabilité des recettes intégrée.

En résumé, le projet de loi C-2 vise à permettre au ministère d'être géré plus efficacement. Il ne modifie en rien les mandats du ministère. Il ne modifie pas non plus le nombre, les rôles et les responsabilités du personnel de première ligne employé aux postes-frontière.

## LE POINT DE VUE DE L'UNION DOUANES ACCISE

L'Union Douanes Accise compte quelque 11 000 membres, des fonctionnaires fédéraux qui travaillent pour le ministère du Revenu national. L'Union soutient que l'intégration résultant des modifications contenues dans le projet de loi C-2 va compromettre la sécurité nationale, car elle aura pour effet de diluer les activités de protection de la frontière. Cela entraînera une augmentation du nombre des criminels qui entrent dans notre pays et une progression de l'importation illégale de pornographie mettant en scène des enfants, de drogues, d'armes à feu et d'autres articles de contrebande.

L'Union craint que les mesures législatives proposées n'amènent l'intégration des services des douanes et de l'accise au sein de l'administration de l'impôt, et que les priorités quotidiennes des inspecteurs des douanes ne soient éclipsées par celles d'une administration fiscale.

Selon l'Union, en dehors de certaines fonctions de perception au ministère du Revenu-Impôt, ces deux groupes n'ont pas vraiment d'intérêts communs. L'Union se demande s'il est sage de rogner davantage le rôle d'exécution de la loi du personnel des douanes aux frontières du Canada à une époque où la contrebande atteint des sommets sans précédent, où on observe de plus en plus d'armes en circulation et d'actes de violence dans les écoles canadiennes et où des criminels réussissent à entrer au Canada.

L'Union s'appuie sur le rapport Ekos, réalisé en 1992 grâce à des fonds gouvernementaux, pour étayer ses affirmations. On indique dans le rapport en question que les employés des douanes ont absolument besoin qu'on leur donne un mandat clair, de meilleurs outils de travail et davantage de formation. On y prône aussi l'instauration de communications plus efficaces entre les services d'immigration et les services des douanes.

L'Union affirme en outre que la réduction des activités d'exécution de la loi à la frontière va augmenter la charge de travail des forces policières municipales et provinciales, ce qui aura pour effet d'alourdir le fardeau financier des autorités municipales et provinciales.

L'Union a aussi parlé des mesures de lutte contre la contrebande annoncées par le premier ministre le 8 février dernier. Le premier ministre s'est engagé à consacrer 45 millions de dollars et 350 nouveaux équivalents à plein temps (années-personnes) à la lutte contre les opérations massives de contrebande menées sur la frontière canado-américaine. L'Union affirme qu'on lui avait assuré qu'on embaucherait environ 233 nouveaux employés à temps plein (ce qui représente les deux tiers des équivalents à temps plein promis), le reste étant constitué de

## [Texte]

various term appointments, ranging from three months to two years.

In spite of the urgency placed on this initiative by the Prime Minister, almost three months have now passed and, the Union says, only approximately 30 of the 233 full time inspectors have been hired across Canada. Instead, a number of transfers have been made, or are being contemplated, from taxation personnel, who, the Union points out have not received the mandatory testing and training to be customs officers.

The Union wants serious consideration to be given to the concept of customs officers being given full peace officer status under the Criminal Code. Their contention is that this is a necessary step to allow for the proper enforcement of existing legislation. At this time customs personnel do not even have the power to stop impaired drivers at the border and are under orders to let them go and notify city police.

The Union also suggested that the role of customs inspectors not be confused nor diluted any further by integrating them with some 40,000 other employees whose primary function is to collect taxes without first quantifying the social and economic repercussions that this integration will have on all Canadians. The Union believes that, under a taxation administration, the priority will be tax collecting. Law enforcement activities will receive less resources.

The Union claims that, under the smuggling initiative, and in the past, in spite of stringent requirements for training, supervision and testing, the department is hiring more and more students — not only summer students under the COSEP plan but also part-time students throughout the year — with little training.

One Union member testified: "When I go in to work, I put on a uniform. I have been involved in drug seizures, prohibited weapon seizures, pornography seizures, recovery of runaways, liquor seizures ... One of the things that keeps our officers going is a sense of pride. When you get involved in a gun seizure, a drug seizure, you feel good because you have protected someone, you have helped someone, and the officers get a little bit of, if you want to call it, a high. They feel very good about it. They do not want to lose this. We employees feel that integration will take some of this away."

The Union offered a specific example of problems it foresees. Currently, in St. Catherine's, there is a pilot project called Small Business Registration Number. In a nutshell, it combines different numbers — import numbers, tax numbers — into one number. It involves a six-day training. One of the uniformed customs inspectors took the training. The department is trying to teach this officer how to give basic information on income tax, corporate tax, GST, payroll deduction. This is a uniformed customs inspector. The Union feels that this approach waters down their ability to do enforcement, because when an inspector is taken away to stay by a phone or at a counter to provide information,

## [Translation]

postes qui seraient dotés au moyen d'employés nommés pour une période déterminée allant de trois mois à deux ans.

Or, selon l'Union, malgré la caractère d'urgence que le premier ministre avait conféré à cette mesure, près de trois mois se sont écoulés et 30 personnes seulement ont été embauchées sur les 233 nouveaux inspecteurs à temps plein promis. Au lieu de cela, on a muté ou on envisage de muter des employés de l'impôt dont l'Union fait remarquer qu'ils n'ont pas passé les tests ni reçu la formation obligatoires pour devenir agent des douanes.

L'Union voudrait que l'on envisage de conférer au personnel des douanes le statut d'agent de la paix aux termes du Code criminel. Elle y voit une étape nécessaire pour que les mesures législatives existantes soient dûment exécutées. Actuellement, les employés des douanes ne peuvent même pas stopper les conducteurs en état d'ébriété à la frontière: ils ont pour ordre de les laisser partir et d'avertir la police municipale.

Selon l'Union, il faut aussi se garder d'embrouiller ou de réduire davantage le rôle des inspecteurs des douanes en intégrant ces derniers à quelque 40 000 autres employés dont le rôle premier consiste à percevoir taxes et impôts, sans chercher d'abord à mesurer les répercussions sociales et financières que cette intégration aura sur tous les Canadiens. L'Union est convaincue que, dans une administration fiscale, la priorité ira à la perception des taxes et impôts et que les activités d'exécution de la loi recevront moins de ressources.

L'Union affirme que, dans le cadre des mesures de lutte contre la contrebande, tout comme il l'a déjà fait dans le passé, le ministère embauche de plus en plus d'étudiants ayant peu de formation, non seulement dans des emplois d'été dans le cadre du PEEAC, mais tout au long de l'année dans des emplois à temps partiel et ce, en dépit des exigences strictes qui existent en matière de formation, de surveillance et d'évaluation.

Un membre de l'Union a dit ce qui suit: «Quand je vais travailler, j'endosse un uniforme. J'ai participé à des saisies de drogues, d'armes, de matériel pornographique et de boissons alcooliques et à l'appréhension de fugitifs. [...] Ce qui motive nos agents, c'est entre autres le sentiment de fierté qu'ils tirent de leur travail. Lorsqu'ils effectuent une saisie d'armes ou de drogues, les agents ont le sentiment d'avoir aidé quelqu'un, d'avoir protégé quelqu'un, ce qui leur procure une intense satisfaction. Ils sont très fiers d'eux quand ils réussissent un coup de ce genre. Ils ne veulent pas perdre cette satisfaction. Nous autres employés craignons que l'intégration ne nous enlève une partie de cela».

L'Union a donné des exemples précis des problèmes qu'elle appréhende. Il existe actuellement à St. Catherine's un projet pilote sur le numéro d'inscription des petites entreprises. En bref, il s'agit de combiner différents numéros — numéros d'importateur, numéros de contribuable — en un seul. La formation dure six jours. Un des agents en uniforme a suivi la formation. Le ministère essaie d'enseigner à cet agent comment donner des renseignements de base sur l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la TPS, les retenues à la source. Il s'agit d'un agent des douanes en uniforme. L'Union estime que cette approche compromet les activités d'exécution, car chaque agent posté au



*[Text]*

that person is taken away from border responsibilities — to recover firearms, prohibited weapons, etc.

The bill also does away with 10 Customs regions across the country. These are being replaced with six regions which, for the most part, will be directed by Taxation personnel who will administer the service at the border. The basic argument of the union is that this is not administrative consolidation; rather, this is a major structural change in how the Customs service is delivered. What the Union is looking for is some assurances that Customs will not get lost in the Department shuffle of priorities and resources.

## TESTIMONY OF:

Mr. Neal Jessop, President, Canadian Police Association

Mr. Scott Newark, General Counsel, Canadian Police Association

Ms Priscilla de Villiers, President, CAVEAT

Ms Linda de Belser, President Child Find Canada Incorporated

These witnesses testified about the security now provided at our border crossings with the United States and questioned whether Bill C-2 will make an already bad situation worse.

Representatives from the Police Association expressed serious concern that the mandate of the customs service might become subordinate to the taxation/revenue functions of the department. They felt that this would place considerable added burden on local police forces and could compromise security at the border.

The President of CAVEAT stated that the concerns of that organisation come from the recommendations of a coroners' jury into the death of Jonathan Yeo. The deputy minister of Revenue Canada, in response to a letter asking for department reaction to the recommendations, made clear that the power of the Customs officer is merely to enforce the *Customs Act*. The provisions of the Criminal Code cannot be enforced.

In order to illustrate the depth of concern about the need for the enforcement component at borders, the President of CAVEAT, Mrs. de Villiers, described the circumstances of the Jonathan Yeo case.

On 9 August 1991, Nina, Mrs. de Villiers' daughter, disappeared. She had been jogging on the sidewalks around the racquet club to which their family had belonged for ten years. Nine days later her body was discovered in a marsh near Highway 401. She had been shot in the head. Her killer was identified as Jonathan Yeo, a man with a long history of violence against women who had then gone on to rape and kill another young woman. He was arrested in New Brunswick, after an attempted abduction of yet another young woman, and finally committed suicide.

*[Traduction]*

téléphone ou à un comptoir pour donner des renseignements n'est plus là pour assurer les contrôles frontaliers, pour saisir les armes à feu, les armes prohibées, etc.

En vertu du projet de loi, le nombre de régions douanières à l'échelle du Canada passe de dix à six. Ces régions seront, en majeure partie, dirigées par le personnel de l'Impôt, qui assurera le service à la frontière. L'argument fondamental de l'Union est qu'il s'agit en fait non pas d'une consolidation administrative, mais bien d'une vaste restructuration de la prestation même du service de douane. L'Union veut donc qu'on lui fournisse quelques assurances que les Douanes ne souffriront pas du remaniement des priorités et des ressources.

## TÉMOIGNAGES DE:

M. Neal Jessop, président, Association canadienne des policiers

M. Scott Newark, conseiller juridique principal, Association canadienne des policiers

Mme Priscilla de Villiers, présidente, Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation (CAVEAT)

Mme Linda de Belser, présidente, Child Find Canada Incorporated

Ces personnes ont témoigné au sujet de la sécurité assurée à l'heure actuelle aux passages frontaliers entre le Canada et les États-Unis et ont demandé si le projet de loi C-2 ne risquait pas d'aggraver une situation déjà inquiétante.

Les représentants de l'Association canadienne des policiers craignent que le mandat des services de douane ne soit subordonné aux fonctions impôt et revenu du Ministère. Ils estiment que le fardeau des forces policières locales pourrait s'en trouver alourdi et que la sécurité frontalière pourrait être compromise.

La présidente de CAVEAT a affirmé que les préoccupations de l'organisme qu'elle représente découlent des recommandations formulées par le jury du coroner à l'égard du décès de Jonathan Yeo. Quand il a répondu à une lettre où on lui demandait la réaction du Ministère aux recommandations, le sous-ministre de Revenu Canada a clairement affirmé que la seule responsabilité d'un agent de douane est de mettre en application la Loi sur les douanes. Il n'a aucune compétence en application les dispositions du Code criminel.

Pour illustrer l'ampleur des préoccupations concernant l'application des lois à la frontière, la présidente de CAVEAT, Mme de Villiers, a décrit les circonstances de l'affaire Jonathan Yeo.

Le 9 août 1991, la fille de Mme de Villiers, Nina, disparaît. Elle avait été faire du jogging sur les trottoirs autour du club de sports de raquettes auquel la famille était abonnée depuis dix ans. Neuf jours plus tard, son corps est retrouvé dans un marécage près de l'autoroute 401. Elle a été tuée d'une balle à la tête. On identifie le meurtrier comme étant Jonathan Yeo, un homme aux lourds antécédents de violence à l'égard des femmes, qui a ensuite violé et tué une autre jeune femme. Il a été arrêté au Nouveau-Brunswick après une tentative d'enlèvement d'encore une autre jeune femme, et s'est finalement suicidé.



## [Texte]

Grave questions were asked about why a man accused of a vicious sexual assault on a stranger, in which he had used two weapons, uttered death threats and held the victim for eight hours, was free on bail with no weapons restriction placed on him.

He had tried to leave the country but had been turned back at the border by a U.S. immigration official who, although it was not his responsibility to do so, took it upon himself to inform the police that a suicidal armed man was being turned back into Canada. The U.S. Customs officer spoke to both Hamilton-Wentworth and Niagara Regional Police. Both felt, erroneously, that there was nothing they could do. They refused to respond. U.S. Inspector O'Hare then phoned Canada Customs, under the impression that they were able to ask to see the gun and could confiscate it. Customs passed the matter on to Canada Immigration, as they believed that Yeo had never left Canada and that they had no right to question him.

The confusion between the two departments as to when Canadian citizens technically leave Canada was not cleared up until a year later in court. The departments had conflicting views of this question.

Canada Immigration believed they had a right to question someone who had been refused entry to the U.S., but because Yeo was a Canadian citizen, he could not be prevented from returning home. Alexander Welsh, the Canadian Immigration officer, conducted a record search and decided that there was no point in talking to the police himself because, "If the police weren't interested, they weren't interested. They get pretty frustrated if you bug them. We don't always get along." He then decided that the customs officers would stay in their booths while he, the immigration officer, went to the car, questioned him as little as possible in order "not to disturb him," and quickly sent him on his way.

The supervisor of the customs officer explained in court that they were concerned because Yeo was unstable and that he might try to shoot somebody. She said that they had no mandate to try to take his gun away from him because he had not left Canada and, 90 minutes later, Nina disappeared.

This episode at the border raised serious questions about public safety. The sequence of events which had led to Nina's death, and the death of Yeo's other victim, was not evident until the coroner's inquest which began on 13 April 1992, and ended four months later.

The coroner's jury presented 137 recommendations to the Chief Coroner after hearing 108 witnesses and examining more than 300 pieces of evidence. Lack of communication both within the individual departments — that would explain the difference in the mandate as understood by Immigration and Customs — and as between provincial and federal levels showed a startling lack of accountability.

## [Translation]

De graves questions ont été posées: pourquoi un homme accusé d'avoir commis d'une agression sexuelle sauvage à l'endroit d'une étrangère, agression au cours de laquelle il a utilisé deux armes, proféré des menaces de mort et retenu la victime pendant huit heures, était-il en liberté sous caution, sans être assujéti à des conditions concernant le port d'armes?

Jonathan Yeo avait essayé de quitter le pays, mais un responsable de l'immigration américaine l'a forcé à faire demi-tour et a pris l'initiative, bien qu'il ne lui incombait pas de le faire, d'informer la police qu'un homme suicidaire avait été obligé de rebrousser chemin et de rester au Canada. L'agent de douane américain s'est entretenu avec la police régionale de Hamilton-Wentworth et celle de Niagara. Les deux forces policières ont estimé, à tort, qu'elles ne pouvaient pas intervenir et ont refusé de réagir. L'inspecteur américain O'Hare a ensuite appelé la douane canadienne, croyant que les agents de douane pourraient demander de voir le fusil et le confisquer. Ceux-ci ont confié le dossier aux agents d'Immigration Canada, croyant qu'ils n'avaient pas le droit d'interroger le suspect puisque celui-ci n'avait pas quitté le Canada.

Ce n'est qu'un an plus tard, en cour, que l'ambiguïté entre les deux ministères quant à savoir quand on considère qu'un citoyen canadien a quitté le Canada. Les deux ministères ne voyaient pas cette question de la même façon.

Les agents d'Immigration Canada pensaient être habilités à interroger une personne qui s'est vu refuser l'entrée aux États-Unis, mais que, comme Jonathan Yeo était citoyen canadien, ils ne pouvaient l'empêcher de revenir au pays. Alexander Welsh, l'agent d'immigration au Canada, a effectué une recherche dans les dossiers et décidé qu'il lui était inutile de s'adresser aux forces policières puisque celles-ci s'étaient désintéressées de la question: «Les policiers deviennent frustrés si on insiste. Nous ne nous entendons pas toujours très bien.» Il a donc décidé que les agents de douane pouvaient rester dans le poste de contrôle pendant qu'il s'approchait de l'auto; il a posé quelques questions à Jonathan Yeo, mais le moins possible afin «de ne pas le déranger», et l'a vite laissé repartir.

La surveillante des agents de douane a expliqué au tribunal que ceux-ci étaient inquiets parce M. Yeo était un déséquilibré qui aurait pu tirer sur quelqu'un. Elle a ajouté que les agents n'étaient pas habilités à lui confisquer son fusil parce qu'il n'avait pas quitté le Canada; 90 minutes plus tard, Nina disparaissait.

Cet incident à la frontière donne lieu à de graves questions concernant la sécurité du public. La suite des événements qui ont abouti à la mort de Nina et l'autre victime de Yeo n'a été mise en évidence qu'au moment de l'enquête du coroner qui a débuté le 13 avril 1992 et s'est terminée quatre mois plus tard.

Après avoir examiné 300 éléments de preuve et entendu 108 témoins, le jury du coroner a présenté au coroner en chef 137 recommandations. Le manque de communication au sein même des ministères — ce qui explique pourquoi les agents de douane et les agents d'immigration avaient chacun leur idée sur leur mandat respectif — ainsi qu'entre les niveaux provinciaux et fédéraux témoigne d'un manque troublant de responsabilité.

*[Text]*

In a letter of response to the jury recommendations, dated 26 July 1993, the deputy minister, Mr. Pierre Gravelle, stated that the Yeo incident was such a rare occurrence that it did not necessitate changing the protocol of service at the border. Commenting, the President of CAVEAT said: "... I personally became aware of another case very similar to the Yeo incident which was never made public. I brought this to the then-minister of public security Mr. Doug Lewis' attention, but I have not yet received any official response."

CAVEAT went on to express further concerns about border safety. The President of CAVEAT argued that there must be some designated authority that is clearly charged with protecting our borders and that is accountable.

The President of Child Find Canada then expressed similar reservations about Bill C-2. In April of 1991, Child Find Canada became a partner with Project Return. This program put 34 Customs inspectors on full alert for abducted children and runaways. Child Find caseworkers work closely with Customs officers to prevent cross-border abductions. Border alerts are put out immediately upon registration of abduction cases. Pictures of all missing children are placed on hand-held computers at the border so that Customs officers have an up-to-date account of all national and international cases registered.

Customs officers are a vital link in the search process and are trained to spot possible abductions at the borders. Today, Canada Customs has reported the recovery of 72 abductees. Child Find's toll free number is frequently used by Customs officers to check names of suspicious adults and children against our national registration list. The reason for this is that Customs officers do not have access to the databank used by law enforcement officials. It is only through Child Find's on-call caseworkers and its police connections that Child Find is able to get that information to the border when a Customs officer suspects that a child is being abducted. In several cases, these abductions have actually been stopped.

The President of Child Find stated: "I have not heard anything here that indicates that customs will still provide the services that we have already coordinated with Project Return at the border. All I have heard relates to taxation and money. How will we stop the abductions at the border? As early as 22 August 1993, it was U.S. immigration that returned two abducted children to their legal guardians in North York. A month prior a similar occurrence happened in Saskatchewan. It is United States immigration that is doing this for us. It is not the customs office in Canada that is protecting our borders."

**RESPONSE OF THE MINISTER**

"With respect to the bill itself and whether it will make the situation worse at the border, I have to say flatly that there seems to be no possibility that it could make the situation worse, unless there were associated decisions made which would be, in my view, quite contradictory to the theme and spirit, not only of the bill itself but also some other actions the government has taken."

*[Traduction]*

Dans une lettre datée du 26 juillet 1993, le sous-ministre, M. Pierre Gravelle, a répondu au jury que le genre d'incident mettant en cause Jonathan Yeo était si rare qu'il n'y avait aucune raison de changer le protocole du service frontalier. La présidente de CAVEAT a précisé toutefois être au courant d'un autre incident semblable qui n'a jamais été rendu public et dont elle a saisi le ministre de la Sécurité publique de l'époque, M. Doug Lewis. Elle n'a pas encore reçu de réponse officielle.

La présidente de CAVEAT a exprimé d'autres craintes au sujet de la sécurité frontalière. Elle a affirmé qu'il doit y avoir une autorité désignée chargée d'assurer la protection aux frontières et d'en rendre compte.

La présidente de Child Find Canada a exprimé des réserves semblables au sujet du projet de loi C-2. En avril 1992, Child Find Canada et Project Return ont établi un partenariat afin de réaliser un programme en vertu duquel 34 inspecteurs de douane sont sur le qui-vive pour déceler les enfants enlevés et les fuyeurs. Les travailleurs chargés de cas de Child Find oeuvrent en étroite collaboration avec les agents de douane afin de prévenir les enlèvements transfrontaliers. Les postes de douane sont alertés dès qu'un enlèvement est signalé. Les agents de douane sont tenus au courant de tous les cas inscrits à l'échelle nationale et internationale, au moyen d'ordinateurs de poches qui peuvent servir à visionner des photos de tous les enfants disparus.

Les agents de douane constituent un maillon essentiel du processus de recherche et ils ont la formation nécessaire pour reconnaître les cas possibles d'enlèvement. Aujourd'hui, Douanes Canada a signalé que 72 enfants enlevés avaient été retrouvés. Les agents de douane utilisent souvent le numéro sans frais de Child Find afin de vérifier si les noms d'adultes louches ou d'enfants figurent sur la liste nationale d'enregistrement. En effet, ces agents n'ont pas accès aux banques de données policières. La seule façon pour eux d'obtenir les renseignements nécessaires s'ils soupçonnent un cas d'enlèvement, est de passer par les travailleurs de Child Find qui communiquent avec la police. Dans de nombreux cas, les enlèvements ont été contrecarrés.

La présidente de Child Find a affirmé: «Je n'ai rien entendu ici qui indique que les douanes continueront d'assurer les services frontaliers que nous avons coordonné avec l'aide de Project Return. Je n'entends parler que d'impôt et d'argent. Comment arrêterons-nous un enlèvement à la frontière? Déjà, le 22 août 1993, ce sont les agents de l'immigration américaine qui ont remis à leurs tuteurs légaux à North York deux enfants qui avaient été enlevés. Un mois plus tôt, un incident semblable s'est produit en Saskatchewan. Ce sont les services d'immigration des États-Unis qui nous aident; les bureaux de douane au Canada ne protègent pas nos frontières».

**RÉPONSE DU MINISTRE**

«Le projet de loi peut-il aggraver la situation à la frontière? Je réponds sans équivoque par la négative, à moins qu'il n'y ait des décisions connexes qui, à mon avis, seraient contrairement à l'orientation et à l'esprit non seulement du projet de loi, mais aussi d'autres mesures prises par le gouvernement».



## [Texte]

"Many of the concerns raised today, I think, and I say this with respect, simply do not apply to this bill. This bill is a relatively minor proposal with respect to ministerial reorganization."

"With respect to Child Find, we hope that by having more people at the border, as we are doing, that we will have a more effective process of picking up the kidnapped child. We hope we can improve that, and certainly the assistance provided by Child Find to Canada Customs has been immensely valuable. We could not do what we do without their help."

"...my belief is that Canadian Customs will be a far more important service in the future than it has ever been. We could probably be more successful with respect to the work of picking up kidnapped children, but we cannot do it if we are checking each head of lettuce in each crate as it goes across the border. We will have to change the way we do things. That is what this bill is about. It may not be enough. Perhaps I will be back in a year hence or less than a year hence with other bills. We intend to change the Customs Act and the Excise Act. You will see ... more legislative activity out of this department." The Minister went on to say "...you will probably see more [legislation from the Department] than you have seen in the past ten years."

In regard to the issue of making customs personnel peace officers, the Minister expressed serious reservations based on the psychological, training, cultural and legal implications of such a decision. He stated: "In my view our society does not become safer by arming people where it is not necessary."

Canada is not unique in proceeding along the lines indicated in Bill C-2. Denmark and the Netherlands have already done so and now the United Kingdom is taking steps to consolidate Her Majesty's customs service and inland revenue service.

In the European Community, the deputy minister proceeded to explain, the traditional customs presence as we knew it before in those countries has been dramatically altered because of the open borders. The shift has been to law enforcement activities in which the customs program is now more involved, not only in the detection of drugs at the border but also inland. There may be a similar shift, over time, in Canada.

The deputy minister closed by stating: "I will be very candid with you and very personal. I am not happy with the current state of affairs. I realize full well there are a number of things we need to do which go way beyond the departmental mandate. It is of critical importance that we do a better job at coordinating law enforcement agencies; that we have a clear focal point to talk about public security, to talk about gun smuggling, and so on. This is happening. It is not something that can happen overnight, obviously, but I am truly committed to that."

## [Translation]

«Sauf votre respect, bon nombre des préoccupations soulevées aujourd'hui n'ont aucun rapport avec le projet de loi, qui ne constitue qu'une proposition mineure visant la réorganisation ministérielle».

«En ce qui concerne Child Find, nous espérons qu'en plaçant un plus grand nombre d'employés à la frontière, comme nous le faisons, nous pourrions reconnaître plus efficacement les enfants enlevés. Nous espérons améliorer notre service à cet égard, et nous sommes heureux de l'aide inestimable de l'organisme. Son apport nous est indispensable».

«[...] je crois que la douane canadienne prendra une importance sans précédent. Nous pourrions sans doute améliorer notre efficacité lorsqu'il s'agit de reconnaître les enfants enlevés, mais pas si nous devons vérifier toutes les pommes de laitue dans chaque caisse qui passe la frontière. Nous devrons modifier notre façon de faire les choses. Voilà ce que nous voulons accomplir avec le projet de loi. Peut-être celui-ci ne suffira-t-il pas et peut-être serais-je de retour ici dans un an ou plus tôt pour d'autres projets de loi. Nous avons l'intention de modifier la Loi sur les douanes et la Loi sur l'accise, et le Ministère va intensifier son activité législative». Le Ministre a ajouté que le Ministère allait légiférer plus qu'il ne l'a fait depuis dix ans.

Faut-il que les agents de douane deviennent des agents de la paix? À cette question, le Ministre a répondu, qu'à son avis, ce n'est pas en armant inutilement les gens que l'on améliorera la sécurité de la société. Il a également exprimé de grandes réserves concernant les conséquences pour la formation et les répercussions psychologiques, culturelles et juridiques d'une telle décision.

Le Canada n'est pas le seul pays à adopter des mesures comme celles qui sont prévues dans le projet de loi C-2. Le Danemark et les Pays-Bas l'ont déjà fait, et le Royaume-Uni s'apprête maintenant à regrouper le service de revenu de l'intérieur et les services de douane de Sa Majesté.

Le sous-ministre a expliqué que dans la Communauté européenne, le rôle traditionnel des douaniers a été grandement modifié depuis l'ouverture des frontières. Sont maintenant davantage favorisées les activités d'application de la loi, dans le cadre desquelles le programme de douane prévoit une plus grande participation à la détection de drogue non seulement à la frontière mais dans le pays. La situation pourrait évoluer avec le temps au Canada.

Pour conclure, le sous-ministre a affirmé: «Je vais être franc avec vous, et vous parler à titre personnel. Je ne suis pas satisfait de la situation actuelle. Je me rends bien compte qu'un certain nombre de choses que nous devrions accomplir ne relèvent pas du mandat du Ministère. Il est d'importance cruciale que nous parvenions à mieux coordonner les organismes d'exécution de la loi et que nous soyons doté d'un point central pour parler de sécurité publique, de contrebande de fusils, et ainsi de suite. C'est ce que nous sommes en train de faire. Bien entendu, nous n'y arriverons pas du jour au lendemain, mais je m'y consacre de tout coeur».



[Text]

**CONCLUSION**

In summary the Committee feels that the witnesses have raised legitimate concerns. Taxation is the largest component of Revenue Canada. Can the customs service maintain a distinct identity with a clear mandate under consolidation?

All participants in the hearings agreed that there is nothing in Bill C-2 that would necessarily impede the enhancement of border safety. Appropriate resources, a strong commitment and a clear mandate are the assurances that Canada's borders will be safe.

Nevertheless, the Committee recommends that the Department:

- examine carefully the means of providing better protection against the importation of illegal substances and materials at the border and of maintaining personal security at the border; and also ensure that co-ordination with peace officers, with appropriate jurisdiction, be strengthened;

- monitor carefully the impact of consolidation on staff morale and take steps to deal effectively with any problems that may arise;

- ensure that training is carried out in ways that the services delivered at the border will effectively satisfy the roles of the Department in all respects; and

- not subordinate the customs function to the revenue/taxation function of the department.

The Committee expresses strong concern about the alleged growing illegal importation of weapons into Canada. It urges that the Senate consider recommending referral of this issue to an appropriate Committee for study.

Finally, the Committee intends to invite the Minister to return in one year to inform the Committee about how consolidation has affected Departmental resources and programs and how the Department has addressed the concerns raised in this report.

[Traduction]

**CONCLUSION**

En résumé, les membres du Comité estiment que les témoins ont exprimé des préoccupations légitimes. L'impôt est la principale composante de Revenu Canada. Le service de douane peut-il conserver son identité et un mandat clair dans le cadre de la consolidation?

Tous les participants aux audiences ont convenu que le projet de loi C-2 ne contenait aucune disposition pouvant empêcher d'améliorer la sécurité frontalière. Les ressources appropriées, un engagement ferme et un mandat clair constituent les garanties de cette sécurité.

Néanmoins, le Comité formule les recommandations suivantes:

- examiner minutieusement les moyens d'assurer, à la frontière, la sécurité des personnes et une meilleure protection contre l'importation de substances et de matières illégales; et aussi veiller à renforcer la coordination avec les agents de la paix de juridiction appropriée;

- observer soigneusement l'incidence de la consolidation sur le moral du personnel et prendre les mesures qui s'imposent pour régler les problèmes éventuels;

- veiller à ce que la formation soit assurée de manière à ce que les services offerts à la frontière correspondent bien à tous les aspects des rôles que le Ministère doit remplir; et

- ne pas subordonner la fonction douane à la fonction revenu-impôt du Ministère.

Le Comité a exprimé de vives inquiétudes au sujet de la hausse apparemment croissante de l'importation illégale d'armes au Canada. Il demande instamment au Sénat de songer à recommander que la question soit soumise à l'examen du comité compétent.

Enfin, les membres du Comité ont l'intention d'inviter le Ministre à revenir dans un an pour témoigner de l'incidence du regroupement sur les ressources et les programmes du Ministère et des mesures prises pour réagir aux préoccupations présentées dans le présent rapport.

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, May 26, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-2, to amend the Department of National Revenue Act and to amend certain other Acts in consequence thereof, met this day at 12:00 noon to continue its examination of the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, our witnesses this morning are from the Canadian Institute of Actuaries as we continue our discussion of regulations and legislation governing financial institutions. As you know, we have a series of witnesses planned which will take us to the end of this phase of our hearings just before Parliament recesses for the summer. At the end of today's session I will go over the list of witnesses scheduled from now until we recess for the summer and I will have the clerk circulate that list to your offices today or tomorrow.

Let us begin with a presentation from the Canadian Institute of Actuaries. The lead spokesperson will be Jim Brierley, the president.

Mr. Brierley, you might begin by introducing the other people with you.

It is my understanding, senators, that Mr. Brierley wants to make a brief opening statement, which has been distributed to us, and we will proceed from there to discussion.

**Mr. James A. Brierley, President, Canadian Institute of Actuaries:** Thank you, Mr. Chairman, and thank you for inviting us. The Canadian Institute of Actuaries is honoured to be here today. My name is Jim Brierley. I am the current president of the CIA, the Canadian Institute of Actuaries, that is.

**The Chairman:** I was going to say, if you are from the other CIA you are in the wrong committee. You should clearly be over at Foreign Affairs.

**Mr. Brierley:** We have received a few funny looks going through U.S. immigration at times.

On my left is Mr. Morris Chambers, our Immediate Past President and the author of the brief you received earlier. On my right is Mr. Yvon Charest, the Vice-President of the Canadian Institute of Actuaries and also practising appointed actuary. Second from the end on my left is Claudette Cantin, a Member of our Governing Council and a practising appointed actuary in the property and casualty field. On my far left is Mr. Rick Neugebauer, our Executive Director here in Ottawa.

We hope that you found our brief useful and we hope that our comments today are equally of value to you. You will note that in our brief we have discussed two points which we feel may be of value to your deliberations. We feel that the role of the appointed

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 26 mai 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui on a renvoyé l'examen du projet de loi C-2, Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu national et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 12 h pour poursuivre son examen de l'état du système financier au Canada.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nos témoins ce matin, qui proviennent de l'Institut canadien des actuaires, vont nous permettre de poursuivre nos discussions sur la réglementation et la législation touchant les établissements financiers. Comme vous le savez, nous allons accueillir une série de témoins qui vont nous conduire au terme de ces audiences juste avant que le Parlement ne prenne son congé estival. À la fin de la séance aujourd'hui, je vais passer en revue la liste des témoins qui doivent comparaître d'ici la fin des travaux, et je vais demander au greffier de faire circuler cette liste aujourd'hui ou demain dans vos bureaux.

Commençons par un exposé de l'Institut canadien des actuaires. Le porte-parole en est Jim Brierley, le président.

Monsieur Brierley, vous pouvez commencer par présenter les gens qui vous accompagnent.

Je crois savoir, sénateurs, que M. Brierley va présenter une déclaration préliminaire, qui nous a été remise. Ensuite, nous allons passer à la discussion.

**M. James A. Brierley, président, Institut canadien des actuaires:** Merci monsieur le président. Merci de nous avoir invités. L'Institut canadien des actuaires est honoré de pouvoir témoigner ici aujourd'hui. Je m'appelle Jim Brierley. Je suis l'actuel président de l'Institut canadien des actuaires, ou Canadian Institute of Actuaries, en anglais, c'est-à-dire «CIA».

**Le président:** J'allais dire que si vous travaillez pour l'autre «CIA», vous n'êtes pas dans le bon comité. C'est aux Affaires étrangères, sans aucun doute, que vous devriez vous trouver.

**M. Brierley:** Nous avons déjà eu droit à des drôles de regards de la part de l'immigration américaine.

À ma gauche, vous voyez M. Morris Chambers, notre président sortant et l'auteur du mémoire que vous avez reçu plus tôt. À ma droite, se trouve M. Yvon Charest, vice-président de l'Institut canadien des actuaires et actuaire désigné actif. L'avant-dernière personne à ma gauche est Mme Claudette Cantin, membre de notre conseil d'administration et actuaire désignée active dans le domaine des assurances IARD. Au bout, à gauche, il s'agit de M. Rick Neugebauer, notre directeur général ici, à Ottawa.

J'espère que notre mémoire vous a été utile et j'espère que nos observations aujourd'hui vont l'être tout autant. Vous remarquerez que nous avons exposé, dans notre mémoire, deux questions qui pourraient, selon nous, être utiles à vos délibérations. Nous

[Text]

actuary, as it is being promulgated in the insurance industries right now, could be expanded to other financial institutions. As well, we have discussed a technique which we have developed for testing the solidity and solvency of financial enterprises, that is, dynamic solvency testing.

We would be happy to expand on either one of these concepts now, Mr. Chairman, or just to answer whatever questions you may have for us.

**The Chairman:** I happen to know how dynamic solvency testing works, just because of my technical background, but I wonder if you might explain it a little to the other members of the committee, particularly in light of the fact that in your brief you say you are in the process of developing a similar technique for use with trust companies, which could then presumably be used with any financial institution. I think that leads logically into the area of how one deals, given the dynamic world out there, with the desire to have soundness of financial institutions but at the same time not get rid of risk entirely, since the elimination of risk also eliminates the potential upside that comes from taking risks.

After explaining dynamic solvency testing, would you comment specifically on what is happening in relation to the models you are now developing in relation to trust companies. When you do that would you address the following question: Knowing what actuaries do, my instinctive question is, "Why does it take an actuary to build a similar model for a trust company?" I admit that your underlying technical training deals with models, but, from a strictly actuarial standpoint, it deals very much with issues related to mortality tables and a variety of other things, which, in my view, bear no relation to the kind of model you might use for a financial institution. Or are you simply taking your experience as model builders and applying it in a different way without using the narrow actuarial part of your training?

That is enough to get you started, and we can go from there.

**M. Yvon Charest (vice-président, Institut canadien des actuaires):** En fait, DSA en français est appelé l'EDS, examen dynamique de solvabilité. L'EDS est en vigueur à l'Institut canadien depuis 1992. Cela fait donc maintenant deux ans que l'outil est en opération pour toutes les compagnies d'assurances-vie au Canada.

Le principe de l'EDS est tout simplement d'aller au-delà du bilan d'une compagnie à une date donnée et d'analyser un certain nombre d'événements défavorables qui peuvent se produire. Il y a une liste de 10 événements défavorables qui, par définition, doivent être analysés par l'actuaire de la compagnie.

Mais au-delà de ces 10 risques, en fonction de la situation particulière des affaires d'une compagnie, l'actuaire peut analyser un certains nombres de risques additionnels. Donc, l'idée est

[Traduction]

croyons que le rôle d'actuaire désigné, tel qu'on le fait valoir actuellement dans le secteur des assurances, pourrait être élargi de manière à toucher d'autres établissements financiers. De même, nous exposons une technique que nous avons mise au point pour éprouver la solidité et la solvabilité des entreprises financières, c'est-à-dire l'examen dynamique de solvabilité.

Nous serions heureux d'apporter des précisions sur l'un ou l'autre de ces concepts, monsieur le président, ou même de répondre seulement aux questions que vous allez bien vouloir poser.

**Le président:** Il se trouve que je sais ce qu'est l'examen dynamique de solvabilité, en raison de ma formation technique, mais je me demande si vous pourriez l'expliquer un peu aux autres membres du comité, particulièrement à la lumière du fait que vous êtes en train d'élaborer, comme vous le dites dans votre mémoire, une technique semblable qui s'appliquerait aux sociétés de fiducie et qui pourrait ensuite, il est à présumer, être appliquée à n'importe quel établissement financier. Je crois que cela amène logiquement la question — étant donné le monde dynamique où nous vivons — de la volonté d'avoir des établissements financiers qui soient solides, mais de ne pas se défaire entièrement du risque, car en éliminant le risque, on élimine également les avantages possibles qui peuvent en découler.

Après avoir expliqué l'examen dynamique de solvabilité, pourriez-vous parler précisément des modèles que vous êtes en train d'élaborer à l'intention des sociétés de fiducie. À ce moment-là, pourriez-vous répondre à une question particulière? Comme je sais ce que fait un actuaire, je me pose instinctivement la question suivante: «Pourquoi faut-il un actuaire pour concevoir un modèle semblable à l'intention d'une société de fiducie?» Je vous concède que votre formation technique a trait aux modèles, mais, du point de vue strictement actuariel, elle concerne pour une très grande part des tables de mortalité et toutes sortes d'autres choses, qui, à mon avis, n'ont rien à voir avec le genre de modèle qui s'appliquerait à un établissement financier. Ou est-ce encore que vous prenez simplement votre expérience comme concepteur de modèle et que vous l'appliquez différemment, sans recourir à la partie strictement actuarielle de votre formation?

Voilà qui suffit pour commencer. Nous pourrions enchaîner par là suite.

**Mr. Yvon Charest (Vice-President, Canadian Institute of Actuaries):** In fact, DST is called "examen dynamique de solvabilité", or EDS, in French. DST has been in use at the Canadian Institute of Actuaries since 1992. That means that it has been two years since this tool has been in use by all life insurance companies in Canada.

The principle of DST is simply to go beyond a company's balance sheet on a given date, and to analyse a certain number of adverse scenarios. There is a list of 10 adverse scenarios that, by definition, must be analysed by the company's actuary.

But beyond those 10 risks, depending on the particular situation of the company's business, the actuary may analyse a certain number of additional risks. So the idea is to analyse, over a



[Texte]

d'analyser sur une période de cinq ans quel peut être l'effet de scénarios défavorables sur la solvabilité de l'entreprise.

En terme d'événements défavorables, pour être pratique, cela peut être une mauvaise expérience de mortalité pendant cinq ans. Cela peut être un taux d'inflation élevé pendant cinq ans. Cela peut être une baisse abrupte des taux d'intérêts pendant cinq ans. Cela peut être des coûts unitaires d'opération élevés pendant cinq ans.

Alors, l'idée est d'analyser un scénario défavorable pendant une période de cinq ans et voir l'effet, au bout de cette période, d'un événement défavorable.

Comme vous le disiez, monsieur le président, les compagnies, par définition, prennent des risques. Le premier avantage de cela, c'est de voir relativement lesquels, de tous les risques qu'une compagnie prend, sont les risques les plus importants.

Le deuxième avantage, c'est que, au-delà d'avoir une analyse sur 10 risques demandés par l'ICA, l'actuaire a une flexibilité d'analyser des risques additionnels.

Par exemple, si l'actuaire est préoccupé du montant important d'engagements hors bilan dans une compagnie, il va analyser ce risque-là en particulier et il va voir jusqu'à quel point cet élément peut être plus risqué que le risque relatif aux produits conventionnels d'une compagnie.

En plus de cela, après avoir fait son analyse, la norme de pratique demande à l'actuaire de faire un rapport au conseil d'administration à chaque année dans un langage vulgarisé. Cela permet donc aux administrateurs d'une compagnie d'assurances d'avoir un langage, d'avoir un rapport de base à partir desquels les administrateurs peuvent poser autant de questions qu'ils veulent pour connaître plus en détail les conclusions du travail de l'actuaire.

On va sûrement en reparler dans les prochaines minutes, mais disons que c'est un sommaire de l'outil.

Je vais maintenant céder la parole à M. Brierley qui va vous indiquer pourquoi l'on en est venu à la conclusion que l'actuaire est assez bien positionné pour utiliser le même principe pour les compagnies de fiducie.

**The Chairman:** Having seen some of the product that you produce as a result of dynamic solvency testing, my understanding is that in effect what you are doing is what the military did a long time ago. It set various types of games and scenarios in an attempt to look at a range of assumptions about the future so that it could understand what the impact of those assumptions would be on a military situation. In your case it would be the financial solvency of the company.

Am I correct that that is essentially what the process does?

**Mr. Brierley:** That is what we do, but not necessarily to see the impact of the assumptions; rather it is to identify risks. The outcomes of the scenarios tell us what risks we are subject to, what risks we are not subject to, and in what magnitude, which then allows us potentially to design counter-strategies.

[Translation]

five-year period, the possible effect of adverse scenarios on the company's solvency.

In practical terms, an unfavourable event may be a poor mortality rate over a five-year period; it may be a high rate of inflation for five years; it may be a sharp drop in interest rates for five years; it may be high unit operating costs for five years.

So the idea is to analyse an adverse scenario over a five-year period and see its effect at the end of that period.

As you were saying, Mr Chairman, by definition, companies take risks. The first advantage of DST is to see which among all the risks a company takes are the greatest.

The second advantage is that the actuary has some flexibility to analyse additional risks, over and above the analysis of 10 risks required by the Institute.

For example, if the actuary is concerned about a company's large amount of off-balance sheet commitments, the actuary will analyse that risk in particular and see how much riskier it may be than the risk associated with the company's traditional products.

As well, after this analysis has been carried out, the standard of practice requires the actuary to report annually to the board of directors, in language that is readily understood. This gives the directors of an insurance company a language and a basic report, on the basis of which they can ask as many questions as they want in order to learn in greater detail the conclusions of the actuary's work.

I am sure we shall come back to this topic in the next few minutes, but let us say that that is a summary of this tool.

I shall now give the floor to Mr Brierley, who will tell you why we came to the conclusion that actuaries are in a rather good position to apply the same principle to trust companies.

**Le président:** Ayant vu certains des résultats de l'examen dynamique de solvabilité, je crois comprendre, en fait, que vous faites ce que l'armée a commencé à faire il y a longtemps. Elle prévoit diverses formes de jeux et de scénarios en vue d'établir une série de suppositions, afin de comprendre l'impact de ces suppositions sur une situation militaire donnée. Dans votre cas, il s'agirait de la solvabilité d'une entreprise.

Ai-je raison de décrire le processus ainsi?

**M. Brierley:** C'est ce que nous faisons, mais pas forcément pour voir l'impact des suppositions; plutôt, c'est pour déterminer les risques. Le dénouement des scénarios nous révèle les risques auxquels nous sommes exposés, les risques auxquels nous ne sommes pas exposés et l'ampleur des risques, ce qui nous permet éventuellement d'élaborer des stratégies pour contrer le phénomène.

[Text]

**The Chairman:** What I meant by the impact on the company was that your assessment of risks is based on what would happen to the company if this particular future arose. Is that right?

**Mr. Brierley:** Yes. Although the purpose of the exercise is not necessarily to do the forecast.

**The Chairman:** I know that it is not a forecasting tool, because presumably you are doing the forecast on the basis of what you believe to be the most probable assumptions. But the fact is that you are attempting to see what would happen to the company, if a different future arose, and determining what you ought to do to be prepared to handle those situations.

**Mr. Brierley:** That is correct. You may determine that inflation has no impact on the company at all, but an increase in —

**The Chairman:** How about taxes?

**Mr. Brierley:** Well, some things are obvious.

**The Chairman:** Even CompCorp rates to take another not insignificant jump.

**Mr. Brierley:** Exactly. But there could be certain risks that you are highly subjected to and therefore you want to design strategies around those and ignore being concerned about inflation, if that did not happen to be something your enterprise was going to be damaged by.

**The Chairman:** I would like to stay with what you are now doing before we move on to the future.

**Senator Stewart:** I believe you used the term "high-unit-cost costs". I am not sure I understand what that means in this context.

**M. Charest:** Pour distribuer les produits, vous avez des coûts d'administration du siège social et vous avez des coûts de distribution de contrats. Comme toutes les institutions financières, les compagnies d'assurances veulent, dans une certaine mesure, avoir des ventes suffisantes qui vont faire augmenter l'«en vigueur» d'une compagnie de façon à ce que les coûts unitaires d'administration et de distribution restent relativement bas.

En terme de coûts unitaires, il peut arriver que dès le premier scénario de l'examen dynamique de solvabilité (qui est le meilleur estimé du futur, tel que calculé par l'actuaire) la compagnie en vienne à la conclusion que le plan d'opération d'une compagnie est trop agressif. Les ventes projetées par la compagnie sont trop élevées par rapport au capital actuel de la compagnie. Alors, en diminuant les ventes, par définition, il va y avoir une pression pour faire augmenter les coûts unitaires et rendre la compagnie moins compétitive.

**The Chairman:** Understanding the process you go through to develop the impact of various future assumptions, you then, as I understand it, report these to, presumably, management, but I believe you are also obliged to report them to the board, or do you report them to the board if management says it is okay to report them to the board?

[Traduction]

**Le président:** Quand j'ai parlé d'impact sur l'entreprise, je voulais dire que votre évaluation des risques repose sur ce qui pourrait arriver à l'entreprise si cet avenir particulier s'avérait. Ai-je raison?

**M. Brierley:** Oui, quoique l'exercice ne vise pas forcément à établir des prévisions.

**Le président:** Je sais que ce n'est pas un outil de prévision, car je présume que vous faites des prévisions en fonction de ce que vous considérez comme les suppositions les plus probables. Mais le fait est que vous essayez de voir ce qui arriverait à l'entreprise, si un autre avenir se présentait, et de déterminer ce qu'il faudrait faire pour composer avec la situation.

**M. Brierley:** C'est juste. On peut déterminer que l'inflation n'aura pas du tout d'impact sur l'entreprise, mais qu'une augmentation —

**Le président:** Et les taxes?

**M. Brierley:** Eh bien, il y a des choses qui sont évidentes.

**Le président:** Même que les primes de la SIAP augmentent encore de façon non négligeable.

**M. Brierley:** Tout à fait. Mais il pourrait y avoir certains risques importants auxquels on est exposé. À ce moment-là, on veut concevoir des stratégies pour les contourner et oublier la question d'inflation, si elle n'est pas appelée à nuire à l'entreprise.

**Le président:** J'aimerais m'en tenir à ce que vous faites en ce moment avant de passer à l'avenir.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez parlé de coûts unitaires élevés. Je ne crois pas comprendre très bien de quoi il s'agit dans le contexte.

**Mr Charest:** In distributing products, you have head office administration costs and you have contract distribution costs. Like all financial institutions, to some extent, insurance companies want sufficient sales to increase the company's dynamics, so that the unit administration and distribution costs remain relatively low.

In terms of unit costs, it can happen that, right at the first DST scenario (the best future estimate, as calculated by the actuary), the company concludes that its operating plan is too aggressive. Its projected sales are too high in relation to its present capital. So, by definition, if sales go down, there will be upward pressure on unit costs, making the company less competitive.

**Le président:** Étant donné le processus qui vous amène à déterminer l'impact de diverses suppositions pour l'avenir, si je comprends bien, vous en informez alors, il est à présumer, la direction, mais je crois que vous êtes aussi obligés d'en informer le conseil d'administration ou est-ce que vous en informez le conseil d'administration si la direction dit qu'il convient de le faire?

[Texte]

**Mr. Brierley:** You are obliged to report to the board on the future financial condition of the company. You arrive at your opinion by doing DST analyses. Some actuaries choose to give the full scenarios to their board. Others feel that it is better to give a summary of the findings to the board. The only requirement is that the actuary's final analysis of the risk position and a future financial condition of the company be reported to the board.

**The Chairman:** In your profession as actuaries, would you favour a requirement that the results be reported to the board in full? Let me tell you why I ask that. I take it in a different context. The key to any forecast of the future is the assumptions you make. I can produce any future you want, if you allow me to vary my assumptions. If all you give the board in the end is your considered judgment of a single scenario, which I presume is what your best estimate is, does that not make it more difficult for the board to perform its oversight function, given the fact that the range of futures has not been made available to it, and that, instead of having a group of people make a decision on the range of futures, a single person makes it, namely, the appointed actuary?

**Mr. Brierley:** The CIA does not have an official answer to your question.

**The Chairman:** Why don't you give me your unofficial answer.

**Mr. Brierley:** I would be happy to give you my personal opinion.

If the board is looking at the DST analysis as the range of potential futures, it is really missing the boat in terms of the value of the exercise. If you want to identify the risks the company is subjected to, sometimes you have to look at scenarios that are not plausible at all in order to uncover a potential problem. So the actuary may be using a set of assumptions that are not plausible at all in order to make a judgment about something else. To disclose that to the board could mislead some members of the board, who are not technically expert in the insurance business, to believe that that could be a possible future or to be concerned about things they should not be concerned about.

I personally believe that the professional actuaries' judgment is more important. They must look at that analysis and put it into a form that the board can understand so that they can perform their oversight duties. I think the actuary needs to tell the board what risks they are subject to, what policies we currently have which could lead us into danger, and what counter-strategies we might want to consider. I think that would be more useful information than saying, "If interest rates go to 14 per cent, we have this problem."

[Translation]

**M. Brierley:** Il est obligatoire d'informer le conseil d'administration de la situation financière future de l'entreprise. L'opinion établie à cet égard provient des analyses d'EDS. Certains actuaires choisissent de décrire le scénario en entier au conseil d'administration. D'autres croient qu'il vaut mieux résumer les conclusions au conseil. La seule exigence est que le conseil d'administration soit mis au courant de l'analyse finale de la «situation de risque» et de la situation financière future.

**Le président:** En tant que professionnel de l'actuariat, croyez-vous qu'il devrait être obligatoire de révéler les résultats intégraux au conseil d'administration? Je veux vous dire pourquoi je pose cette question. Je situe la chose dans un contexte différent. La clé de toute prévision réside dans les suppositions qui sont établies. Je peux vous parler de n'importe quel avenir, si vous me permettez de varier mes suppositions. Si, au bout du compte, tout ce que vous donnez au conseil d'administration est votre jugement professionnel à propos d'un seul scénario, qui, je présume, correspond à votre meilleure estimation, n'est-il pas plus difficile pour le conseil d'administration de veiller sur l'entreprise, étant donné qu'il n'a pas eu connaissance de tous les scénarios possibles et que ce soit une seule personne, soit l'actuaire désigné, plutôt qu'un groupe de personnes, qui prenne la décision à propos de divers scénarios?

**M. Brierley:** L'Institut n'a pas de réponse officielle à votre question.

**Le président:** Pourquoi ne me donnez-vous pas une réponse officielle?

**M. Brierley:** Je serais heureux de vous donner mon avis personnel.

Si le conseil d'administration voit en l'analyse d'EDS une série de scénarios possibles pour l'avenir, il n'a pas du tout compris l'idée de l'exercice. Si on veut déterminer les risques auxquels une entreprise est exposée, il faut parfois étudier des scénarios qui ne sont pas du tout plausibles, en vue de débusquer un problème éventuel. L'actuaire peut donc se fonder sur un ensemble de suppositions qui ne sont pas du tout plausibles en vue de porter un jugement sur autre chose. Le révéler au conseil d'administration équivaldrait à induire certains des membres en erreur, soit ceux qui n'ont pas de formation technique dans le secteur des assurances, les inviter à croire qu'un scénario donné est possible ou qu'il faudrait s'attacher à des choses qui ne sont pas importantes.

Je crois pour moi-même que le jugement professionnel de l'actuaire est plus important. Il doit prendre l'analyse et la présenter sous une forme qui sera comprise par le conseil d'administration, pour que celui-ci puisse veiller à la bonne marche de l'entreprise. À mes yeux, l'actuaire doit révéler au conseil d'administration les risques auxquels il s'expose, les politiques en place qui pourraient conduire à des situations dangereuses et les stratégies qui pourraient servir à contourner les difficultés. Je crois qu'il serait plus utile de faire cela que de dire simplement: «Si les taux d'intérêt augmentent de 14 p. 100, nous allons avoir tel ou tel problème.»



[Text]

**Senator Stewart:** Am I correct in thinking that what goes to the board from management is a summary? I think that was the word that was used. If that is the case, how often in your experience do you find that the board says, "We want to know more", either just out of prudent curiosity or because there is something in the summary which causes concern to the board?

**Mr. Brierley:** I believe the act requires the actuary to make himself available annually to the board to answer any follow-up concerns they may have on his report. The report is the report of the actuary to the board, not of management.

**Senator Stewart:** I see, yes. But in your experience do you find that boards are relatively complacent, if that is not too loaded a term? Is there a generalization that you can make?

**Mr. Brierley:** I would ask our two appointed actuaries to comment on that.

**M. Charest:** Oui, je peux répondre. Dans notre compagnie, l'outil a été utilisé pendant deux années. Les administrateurs ont utilisé ces travaux dans deux exemples bien précis.

Dans un premier temps, les travaux sur l'examen dynamique de solvabilité ont amené une modification du plan d'affaires. Tel que je vous l'ai dit précédemment, en faisant une projection selon le meilleur estimé, on peut se rendre compte que le plan d'affaires de la compagnie est trop agressif en terme de ventes par rapport à la base de capital de la compagnie.

La deuxième expérience que j'ai eue, c'est que les résultats de l'étude n'ont pas nécessairement amené les administrateurs à poser plus de questions mais ont permis aux administrateurs de mieux définir les enjeux importants de la compagnie.

Par exemple, si vous avez un rapport qui indique que le capital de la compagnie est davantage menacé par un faible rendement sur les filiales que par une mauvaise expérience de mortalité, à partir de ce moment-là, et dans les rencontres subséquentes, les administrateurs vont porter plus d'attention à cet élément-là, le rendement des filiales, au détriment de porter intérêt à l'expérience la plus récente de mortalité de la compagnie.

Les administrateurs n'ont pas nécessairement demandé des informations additionnelles mais cela a, premièrement, permis des changements dans le plan d'affaires et deuxièmement, cela a permis aux administrateurs, à partir de ce moment-là, d'avoir une meilleure opinion sur les éléments qui étaient le plus critiques dans la compagnie et sur les éléments où ils devaient porter le plus d'attention. C'est l'expérience de ma compagnie.

**Senator Simard:** Mr. Brierley, I wish to know how the 1992 changes to the act governing insurance companies have changed your work. You have indicated that because of section 368 or 369 you have to do a few things differently. For instance, if the board of management does not act, then you must make a report to the Superintendent of Financial Institutions. However, you are still an employee of a company, are you not? You do not belong, as auditors do, to a firm whose contract can be terminated. How much comfort can Canadians take in having your profession dealt with in these new sections of the act when

[Traduction]

**Le sénateur Stewart:** Ai-je raison de croire que la direction présente un résumé au conseil d'administration? Je crois qu'il a été question de résumé. Si c'est le cas, arrive-t-il souvent, selon votre expérience, que le conseil d'administration demande d'en savoir plus, simplement parce qu'il exerce une curiosité prudente ou parce qu'un élément du résumé le préoccupe?

**M. Brierley:** Je crois que la loi oblige l'actuaire à se mettre à la disposition du conseil d'administration une fois par année pour répondre à toute question que les membres pourraient avoir à propos de son rapport. C'est l'actuaire et non pas la direction qui présente le rapport au conseil d'administration.

**Le sénateur Stewart:** Oui, je vois. Tout de même, selon votre expérience, les conseils d'administration sont-ils relativement complaisants, si vous me pardonnez d'utiliser un terme si chargé de sens? Pouvez-vous généraliser?

**M. Brierley:** Je demanderais à deux actuaires désignés de répondre à cette question.

**Mr. Charest:** Yes, I can answer. In our company, this tool has been in use for two years. The directors have used DST work in two very specific examples.

Firstly, the DST work led to a change in the business plan. As I said earlier, by making a projection based on the best future estimate, a company can realize that its business plan is too aggressive: its sales are too high in relation to its capital base.

In my second experience, the results of the study did not necessarily lead the directors to ask more questions, but allowed them to define better what were important stakes for the company.

For example, if you have a report indicating that the company's capital is threatened more by low yields from subsidiaries than by a poor mortality rate, then, in subsequent meetings, the directors will pay more attention to that element, the yields from subsidiaries, to the detriment of taking an interest in the company's most recent mortality rate.

The directors did not necessarily ask for additional information, but this tool allowed them, firstly, to make changes in the business plan and, secondly, from that point on, to have a better grasp of the most critical elements for the company, to which they should pay the greatest attention. That has been the experience in my company.

**Le sénateur Simard:** Monsieur Brierley, j'aimerais savoir comment les modifications apportées en 1992 à la loi régissant les compagnies d'assurance ont modifié votre travail. Vous avez déclaré que l'article 368 ou 369 vous force à faire certaines choses différemment. Par exemple, si le conseil d'administration ne donne pas suite à votre rapport, vous devez alors le signaler au surintendant des institutions financières. Tout de même, vous demeurez un employé de l'entreprise, n'est-ce pas? Vous n'appartenez pas, comme les vérificateurs, à une entreprise dont le contrat peut être annulé. Les Canadiens peuvent-ils être à l'aise à

*[Texte]*

you act on behalf of investors? How can they be sure now, more than ever before, that they will be better protected? If a company fails to act and to follow up, what recourse do you have other than to resign? How do you feel living with such pressure?

**Mr. Brierley:** First, let me thank you for the question. I think it is an important one. It is one that we have discussed quite a bit within our profession.

As you say, senator, many actuaries are employed by the company for whom they are providing the opinion. There are some consulting actuaries, especially in the smaller companies and foreign branches where having an in-house actuary would not be cost effective.

It is our belief that in order to perform properly the role of appointed actuary you have to have a much more intimate knowledge of a company than an outside auditor could have. The auditor's role is to take a look at management's financial statements that have been prepared by management and give an outside opinion on them. The actuary's role is to help prepare that financial statement. In order to understand the liabilities of the company and the future risks of the company, you have to have an intimate knowledge of its current policies as well as of its future business plans, investment strategies and so forth.

To begin with, you have to be very close to the operation. Realistically, consultants have a monetary stake in preparing opinions that their clients want to hear. I think it is a bit of a red herring to say that an employee is less independent than a consultant.

What we have to rely on is the professionalism of our members. We have just put a new guiding principle in place for the institute which states that it is our duty to serve the public ahead of our duty to serve our members and our employers. In this regard, we have promulgated standards of practice and rules of professional conduct that require the actuary to put his duty to the public ahead of his duty to his employer. We monitor our members' adherence to our rules of conduct and standards of practice. We have an active disciplinary system to ensure that those rules are followed.

Since the act was changed in 1992, a number of appointed actuaries have had to resign because they have felt, for one reason or another, that they were not in a position to perform their duties without undue influence, whether that was because they were not given access to information they felt they needed or because they were put under too much pressure to perform their duties. We are proud of our members and their response to the challenges we were given under the new act.

**Mr. Morris W. Chambers, Immediate Past President, Canadian Institute of Actuaries:** At the time the proposals were made with respect to the new responsibilities of the appointed actuary, there was a lot of discussion about this

*[Translation]*

l'idée que votre profession doit maintenant, du fait de ces nouveaux articles de la loi, agir au nom d'investisseurs? Comment peuvent-ils être sûrs, plus que jamais, qu'ils seront bien protégés? Si une entreprise omet d'agir, de donner suite au dossier, quel recours avez-vous si ce n'est de démissionner? Comment vous sentez-vous par rapport à de telles pressions?

**M. Brierley:** Premièrement, je vous remercie de poser la question. Je crois que c'est une question importante. C'est une question que nous avons débattue longuement au sein de la profession.

Comme vous le savez, sénateur, il y a de nombreux actuaires qui sont employés par l'entreprise à laquelle ils présentent leurs opinions professionnelles. Il existe des actuaires-conseils, surtout dans les petites entreprises et les filiales étrangères où il ne serait pas rentable d'engager un actuaire.

Pour jouer adéquatement le rôle d'actuaire désigné, nous croyons qu'il faut posséder une connaissance de la compagnie beaucoup plus intime que celle que peut avoir un vérificateur externe. Le rôle du vérificateur consiste à examiner les états financiers de la direction tels qu'ils ont été préparés par cette dernière, et à donner, de l'extérieur, une opinion à leur sujet. Le rôle de l'actuaire consiste à contribuer à l'élaboration de ces états financiers. Pour comprendre le passif de la compagnie et les risques qu'elle courra à l'avenir, on doit posséder une connaissance intime de ses politiques actuelles de même que de ses stratégies d'investissement et de ses plans d'entreprise futurs et ainsi de suite.

D'abord, on doit examiner les activités de très près. De façon réaliste, on doit convenir que les experts-conseils, dans la préparation des opinions que leurs clients veulent entendre, sont guidés par un intérêt monétaire. Je pense que le fait de dire qu'un employé est moins indépendant qu'un expert-conseil revient pratiquement à avoir recours à une habile diversion.

Nous devons nous fier au professionnalisme de nos membres. L'Institut a adopté un nouveau principe directeur suivant lequel nous devons placer l'intérêt du public avant celui de nos membres et de nos employeurs. À cet égard, nous avons promulgué des normes de pratique et des règles de conduite professionnelles qui obligent l'actuaire à placer l'intérêt du public avant celui de son employeur. Nous surveillons le respect par nos membres de ces règles de conduite et normes de pratique. Pour garantir le respect de ces règles, nous disposons d'un système disciplinaire actif.

Depuis que la loi a été modifiée en 1992, un certain nombre d'actuaires désignés ont été contraints de démissionner parce qu'ils sentaient, pour une raison ou pour une autre, qu'ils n'étaient pas en mesure de s'acquitter de leurs tâches sans influence indue, que ce soit parce qu'ils n'avaient pas accès à l'information dont ils croyaient avoir besoin ou parce qu'ils subissaient des pressions trop fortes dans l'exercice de leurs fonctions. Nous sommes fiers de nos membres et de la façon dont ils ont relevé les défis qui se présentent à nous depuis l'adoption de la nouvelle loi.

**M. Morris W. Chambers, président sortant, Institut canadien des actuaires:** Au moment où les propositions ont été faites quant aux nouvelles responsabilités de l'actuaire désigné, la question de l'indépendance a suscité bon nombre de discussions.



## [Text]

independence issue. In particular, as a profession, we feel that the importance is not independence, because, frankly, auditors are presumed to be independent. However, I, personally — and this is not a CIA position — question how independent you can be when you need those fees to maintain your office and that sort of thing. Independence may be a little bit questionable in any event.

More important, we must bring objectivity to the task. What we should be focusing on is whether the actuary who has been hired for this task as employer or as consultant approaches the responsibilities with an objective view.

Another aspect which I think should be mentioned is that the new legislation requires that when actuaries leave the position, whether they are removed by management or leave of their own accord, they must prepare a report that sets down the actuary's perception of the reasons for the departure. That report has to go to the Superintendent of Financial Institutions. In addition, any new actuary being appointed must seek out that report and review it.

**The Chairman:** You talked about several actuaries since 1992 having resigned because they felt that they could not do their job. Are such resignations made public? Before you answer the question, I will tell you why I ask it. It seems to me that a quiet departure of an actuary would not have nearly the influence on the company that would result if the company were aware that this departure would be made public and therefore it could conceivably have an impact on policy holders and others. If all that happens is that an actuary resigns and is replaced with another actuary, then it seems to me that that is not a terrible constraint on a company. What companies really fear is the publicity that would surround the notion of an independent actuary resigning because of not having access to adequate data. That would be a real pressure on companies.

My question is this: If a resignation occurs, is it public? If it is not, why not? In the alternative, should it be public?

**Mr. Brierley:** It is public in the sense that it is reported to the Superintendent of Financial Institutions.

**The Chairman:** That is not really public.

**Mr. Brierley:** We are speculating about what could happen. What could happen, for example, is that the actuary could be overly demanding. Is it fair on a financial institution if an actuary is being unreasonable in his requests for information? He should not be and such an actuary should end up in our discipline system. In the meantime, a company's reputation could be tarnished if an actuary was overzealous.

## [Traduction]

En particulier, nous croyons, en tant que membre de la profession, que l'importance n'est pas ce qui compte puisque, franchement, les vérificateurs sont réputés indépendants. Cependant, je me demande, à titre personnel — et ce n'est pas là une position de l'ICA — dans quelle mesure on peut être indépendant lorsqu'on a besoin de ses honoraires pour assurer le fonctionnement de son bureau, enfin, ce genre de choses. Quoi qu'il en soit, l'indépendance peut être légèrement mise en cause.

Fait plus important, nous devons faire preuve d'objectivité dans l'exercice de nos fonctions. L'actuaire qui a été engagé pour accomplir cette tâche à titre d'employeur ou d'expert-conseil aborde-t-il ses responsabilités d'un point de vue objectif? Voilà ce sur quoi nous devrions mettre l'accent.

Il y a un autre aspect que je devrais mentionner. En effet, les nouvelles dispositions législatives obligent les actuaires qui quittent leur poste, qu'ils aient été remerciés de leurs services ou qu'ils agissent de leur plein gré, à préparer un rapport dans lequel ils décrivent leur perception des raisons de leur départ. Ce rapport doit être transmis au Surintendant des institutions financières. En outre, tout nouvel actuaire désigné doit obtenir un exemplaire de ce rapport et le passer en revue.

**Le président:** Vous avez dit que quelques actuaires avaient depuis 1992 quitté leur poste parce qu'ils avaient le sentiment de ne plus pouvoir exercer leurs fonctions. Ces démissions ont-elles été rendues publiques? Avant que vous ne répondiez à la question, je vous dirai pourquoi je la pose. Il me semble que le départ en douceur d'un actuaire n'aura pas sur la compagnie une influence aussi marquée que celle qu'aurait un départ rendu public, à condition que la compagnie soit au fait des intentions de l'actuaire. Dans un tel cas, on peut imaginer que le départ de l'actuaire aurait des répercussions sur les souscripteurs et d'autres personnes. Si tout ce qui se produit est qu'un actuaire démissionne et est remplacé par un autre, il me semble que la compagnie n'est pas assujettie à une contrainte bien terrible. Ce que craint vraiment la compagnie, c'est la publicité qui pourrait entourer la démission d'un actuaire indépendant qui démissionne faute d'un accès aux données pertinentes. Dans un tel cas, les compagnies feraient l'objet de véritables pressions.

Ma question est la suivante: si un actuaire démissionne, sa démission est-elle rendue publique? Sinon, pourquoi? Devrait-elle être rendue publique?

**M. Brierley:** Elle est rendue publique dans la mesure où elle est signalée au Surintendant des institutions financières.

**Le président:** Ce n'est pas véritablement public.

**M. Brierley:** Nous spéculons sur ce qui pourrait se produire. Par exemple, il se pourrait que l'actuaire soit trop exigeant. Si un actuaire se montre déraisonnable dans ses demandes d'information, l'institution financière fait-elle l'objet d'un traitement équitable? L'actuaire ne devrait pas afficher un tel comportement. Le cas échéant, il devrait aboutir dans notre système disciplinaire. Entre-temps, la réputation d'une compagnie pourrait être ternie par un actuaire trop zélé.



[Texte]

I am not sure what the best answer to your question is. We feel that policy holders and shareholders are protected as long as the board and the Superintendent of Financial Institutions are made aware of the situation.

**Senator Angus:** The process under Canadian corporate law for appointing auditors, for example, is that it is done at shareholders' meetings. We are talking about public companies, generally. It gets attention. I am wondering if there is an analogy here and if it would, perhaps, address the chairman's point. Would there be any benefit in considering the appointment of the in-house actuary in that fashion, rather than the way it is being done now?

**Mr. Chambers:** For my part, I think probably there would be. That is not an official CIA position. I do not want to get in trouble with our council. It would parallel, certainly, the situation of the external auditors of the company, and there have been many attempts to make the two roles parallel. At the moment, the principal difference is that once the actuary is appointed he is there until he leaves for one reason or another, whereas it is required that the auditor be reappointed each year. That requirement is not in place currently with respect to the actuary.

**M. Charest:** Comme complément d'information, l'on a parlé de la position ultime de l'actuaire qui était de donner sa démission. Mais pour répondre à votre première question, c'est qu'avant ce processus-là, si l'actuaire est préoccupé par certaines opérations de la compagnie, sa première tâche est d'aviser la direction de la compagnie.

S'il n'y a pas de mesures correctives et que l'actuaire est toujours préoccupé, son deuxième geste, c'est d'aviser le conseil d'administration.

Et s'il n'y a pas de mesures correctives et que l'actuaire est toujours préoccupé, sa fonction est d'aviser l'autorité de surveillance.

Alors, il existe un certain nombre d'étapes que l'actuaire doit franchir avant d'aller à l'étape ultime de la démission. Je voudrais tout simplement que l'on n'oublie pas ces étapes.

Comme deuxième complément d'information concernant le fait que l'actuaire d'évaluation désigné est désigné à chaque année ou à vie, je crois que dans la loi d'assurances du Québec, le conseil d'administration doit nommer l'actuaire d'évaluation à chaque année. Cela serait un point à vérifier.

**Senator Angus:** This is the first time I have had the pleasure of meeting with you. Could you give us some basic background facts about your institution? How many members do you have? What are your processes? Are there any analogies that there may or may not be with your organization and the CICA? How long have you been in existence? How many female members do you have?

**Mr. Brierley:** We have approximately 1,800 fully qualified members in Canada and another 1,200 students who are in the process of going through our examinations. In order to become an actuary you must sit at a series of examinations based on

[Translation]

J'ignore quelle est la meilleure réponse à votre question. Nous estimons que les souscripteurs et les actionnaires sont protégés tant et aussi longtemps que le conseil et le Surintendant des institutions financières sont au fait de la situation.

**Le sénateur Angus:** En vertu du droit canadien des sociétés, par exemple, les vérificateurs sont nommés à l'occasion de réunions des actionnaires. En règle générale, il s'agit de sociétés publiques. Cela attire l'attention. Ici, je me demande si on pourrait établir une analogie et, peut-être, répondre à la question soulevée par le président. Pourrait-il se révéler avantageux d'envisager de nommer l'actuaire interne de cette manière plutôt que de la façon dont on procède maintenant?

**M. Chambers:** En ce qui me concerne, je pense que oui. Il ne s'agit pas là d'une position officielle de l'ICA. Je ne veux pas avoir de problèmes avec votre conseil. De cette façon, on imiterait certes la procédure à appliquer aux vérificateurs externes de la compagnie, et on a tenté de nombreuses reprises de rapprocher les deux fonctions. Pour l'heure, la principale différence est la suivante: une fois que l'actuaire est nommé, il demeure en poste jusqu'à ce qu'il renonce à ses fonctions pour une raison ou pour une autre, tandis que le vérificateur doit être nommé de nouveau chaque année. En ce qui concerne l'actuaire, on n'applique pas pour le moment une telle procédure.

**Mr. Charest:** To provide some additional information: we spoke about the actuary's ultimate decision, the decision to resign. But to answer your first question, before that happens, if the actuary is concerned about certain company operations, the actuary's first task is to advise the company's management.

If no remedial action is taken and the actuary is still concerned, that person's second act is to advise the board of directors.

And if there is still no remedial action and the actuary is still concerned, then his or her function is to advise the supervisory authority.

So there are a certain number of steps that the actuary must take before taking the last step and resigning. I just wanted us not to forget about those steps.

As a second piece of additional information, about whether the evaluation actuary is appointed each year or for life, I believe that, under the Quebec insurance legislation, the board of directors must appoint the evaluation actuary every year. That point should be checked.

**Le sénateur Angus:** C'est la première fois que j'ai le plaisir de vous rencontrer. Pourriez-vous nous donner certaines informations de base au sujet de votre institution? Combien de membres comptez-vous? Quelles sont vos procédures? Y a-t-il des analogies entre votre organisme et l'ICCA? Depuis combien de temps exercez-vous vos activités? Combien de femmes comptent parmi vos membres?

**M. Brierley:** Nous comptons quelques 1 800 membres en règle au Canada, sans compter 1 200 étudiants qui s'apprennent à subir nos examens. Pour devenir actuaire, on doit subir une série d'examen portant sur les mathématiques de base, les statistiques,

## [Text]

basic mathematics, statistics, compound interest, mortality analysis, life contingencies, insurance law, a little bit of medicine, in order to understand the underwriting of life policies, and tax accounting. It is a rather large syllabus. It normally takes about seven years of intensive study to qualify after receiving a degree, usually in mathematics, although that is not a prerequisite.

**Senator Angus:** Have you not already said that you need an IQ of 200 and that you must belong to Mensa in order to be a member of this profession? Of course, I am being facetious. However, your profession is highly respected. I am wondering about the association itself. I am talking about fundamental things. Is it set up to police the activities of the profession just like a bar association is?

**Mr. Brierley:** We are the only federally incorporated profession in Canada. Our ability to be federally organized was recently challenged in the Supreme Court. We joined a challenge against the Life Underwriters Association of Canada in which our ability to be federally chartered was upheld.

Our responsibilities under the act are to promote sound actuarial principles and practice in Canada. We accredit members through various education bodies. We ensure that they have an adequate experience requirement and are affiliated with a proper organization. On that basis we will allow them into the institute.

Only fellows of the institute may sign federal insurance company documents. All provinces except, I believe, P.E.I. require a fellow of the institute to sign pension plan certificates.

**Mr. Chambers:** The CIA was incorporated in 1965. As we approached our twenty-fifth anniversary in 1990, we put together a task force to review what we were about. Coming out of that review was a reaffirmation of this idea of serving the public and not the members or the employers.

At that time, we developed a new statement of purpose. It is relatively short and, if you will permit me, I will read it. It states:

The Canadian Institute of Actuaries is the national organization of the actuarial profession in Canada. The Institute is dedicated to serving the public through the provision by the profession of actuarial services and advice of the highest quality. To this end, the Institute promotes the advancement of actuarial science and sponsors programs for the education and qualification of members and prospective members. It maintains programs to ensure that actuarial services provided by its members meet accepted professional standards. The Institute also provides services to actuaries in Canada to assist them in the discharge of their professional responsibilities.

## [Traduction]

l'intérêt composé, l'analyse de la mortalité, les risques viagers, le droit des assurances et des rudiments de médecine. C'est ainsi qu'on peut comprendre les souscriptions de polices d'assurance-vie ainsi que la fiscalité. Il s'agit d'un programme plutôt vaste. Après l'obtention d'un diplôme en mathématiques — même si cela n'est pas une condition préalable —, il faut normalement sept années d'études intensives pour devenir actuaire.

**Le sénateur Angus:** N'avez-vous pas déjà dit qu'il fallait un QI de 200 et appartenir à Mensa pour devenir un membre de la profession? Bien entendu, je plaisante. Cependant, votre profession est des plus respectée. Je me pose des questions au sujet de l'association elle-même. Je songe à des choses fondamentales. Existe-t-elle pour régir les activités de la profession au même titre qu'une association du Barreau?

**M. Brierley:** Au Canada, nous sommes la seule profession à être constituée sous le régime de la loi fédérale. Récemment, notre capacité d'être organisé à l'échelon fédéral a été contestée devant la Cour suprême. Nous nous sommes joints à une contestation dirigée contre l'Association des assureurs-vie du Canada au terme de laquelle notre capacité de détenir une charte fédérale a été maintenue.

En vertu de la loi, nos responsabilités consistent à faire la promotion de pratiques et de principes actuariels sains au Canada. Les membres sont agréés par le truchement de diverses maisons d'enseignement. Nous veillons à ce qu'ils répondent aux exigences pertinentes en matière d'expérience et qu'ils soient affiliés à un organisme pertinent. C'est à cette condition que nous les admettons dans les rangs de l'Institut.

Seuls les actuaire titulaires de l'Institut sont autorisés à signer les documents fédéraux des compagnies d'assurance. Toutes les provinces, à l'exception, je pense, de l'Île-du-Prince-Édouard, exigent qu'un actuaire titulaire de l'Institut signe les certificats des régimes de retraite.

**M. Chambers:** L'ICA a été constitué en société en 1965. Au moment où nous approchons de notre vingt-cinquième anniversaire en 1990, nous avons formé un groupe de travail chargé d'examiner qui nous étions. C'est de cet examen qu'est issue la réaffirmation du concept suivant lequel il faut placer l'intérêt du public avant celui des membres ou des employeurs.

À ce moment, nous avons élaboré un nouvel énoncé de mission. Il est relativement court et, avec votre permission, je vous en donnerai la lecture. Voici:

L'Institut canadien des Actuaires est l'organisme national de la profession actuarielle au Canada. L'Institut est voué au service de la population par la prestation de services et conseils actuariels de la plus haute qualité. À cette fin, l'Institut favorise l'avancement de la science actuarielle et parraine des programmes de formation et de qualification des membres actuels et futurs. Il dirige des programmes afin de veiller à ce que les services actuariels fournis par ses membres répondent aux normes professionnelles reconnues. L'Institut fournit en outre des services aux actuaires au Canada, afin de les aider à s'acquitter de leurs responsabilités professionnelles.



[Texte]

Accompanying the statement of purpose is a list of 10 guiding principles. Built on those 10 guiding principles is a set of 20 rules of professional conduct and standards of practice that fill a book about 3-inches thick. As well, we have a substantial disciplinary procedure set up under our by-laws.

**Mr. Brierley:** We would be analogous to a combination of the CICA and the provincial accounting bodies in that we provide the standards development and continuing education that the CICA would provide to accountants. As well, we provide the accreditation and discipline procedures that are provided by the provincial bodies.

**Senator Angus:** I want to ask another unrelated question. It involves insurance. There is life insurance and then casualty and accident insurance. I take it that you are talking about domestic companies in your brief.

What we are talking about here at the end of the day is consumer protection and our review of our financial system and our regulation thereof. I am often troubled by the rules relating to foreign insurers. If they get registered in Canada, then the rules are set forth extensively under the Insurance Act and OSFI's regulations. But that is not so, if they do not get registered in Canada, and that seems to be the case more often than not in these subscription type policies written in the London market and other foreign markets by companies such as Lloyds, the ILU or other bodies.

Are you comfortable that there is sufficient regulation of foreign insurers who, through brokers or one means or another, underwrite a lot of our insurance risk in Canada?

**Ms Claudette Cantin, Member of Council, Canadian Institute of Actuaries:** The foreign insurers that are providing insurance as a branch operation in Canada have to have an appointed actuary to submit an annual report. They are covered under the Insurance Act, in the same way as a Canadian or provincially registered company is. On the property and casualty side, the DST we talk about is not being required for every company. It is being required on some of them and it would be required on branch operations as well as on Canadian registered companies.

**Senator Angus:** I appreciate that. In the past three or four years there has been a frightening number of insolvencies in these insurers that are very much involved, at least in part, on Canadian risks. For example, on a single policy there might be 11 or 12 subscribing underwriters, and four or five of them might go under. Time and again we are seeing Canadian "assureds" stuck in such a way that, when claims are paid, they are only getting paid to the tune of 75 or 80 per cent.

The nexus of my question is whether or not there is adequate regulation here, or should we be tightening up on the unregistered?

[Translation]

Une liste de dix principes directeurs accompagne l'énoncé de mission. Se greffent sur ces dix principes directeurs un ensemble de 20 règles de conduite professionnelle et normes de pratique qui remplissent un livre d'une épaisseur de 3 pouces environ. De plus, nos règlements prévoient une procédure disciplinaire détaillée.

**M. Brierley:** Nous ressemblons à une combinaison de l'ICCA et des organismes provinciaux regroupant les comptables, en ce sens que nous nous occupons de l'élaboration de normes et de l'éducation permanente, dont l'ICCA se charge pour les comptables. De plus, nous mettons de l'avant les procédures disciplinaires et d'agrément dont sont responsables les organismes provinciaux.

**Le sénateur Angus:** Je veux poser une autre question qui n'est pas liée à ce qui précède. Il y a l'assurance-vie, et il y a l'assurance IARD. Je tiens pour acquis que, dans votre mémoire, vous parlez des compagnies nationales.

En bout de ligne, ce dont il est question, c'est de la protection des consommateurs et de notre examen de notre système financier et de la réglementation qui s'y rattache. Je suis souvent troublé par les règles liées aux assureurs étrangers. S'ils sont accrédités au Canada, des règles détaillées sont établies en vertu de la Loi sur les assurances et du règlement du BSIF. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si elles ne sont pas accréditées au Canada — et, plus souvent qu'autrement, cela semble être le cas pour les polices en coassurance préparées sur le marché de Londres et dans d'autres marchés étrangers par des compagnies comme la Lloyds, l'ILU ou d'autres organismes.

Croyez-vous que les assureurs étrangers qui, par l'entremise de courtiers ou d'autres moyens, assurent bon nombre de risques au Canada font l'objet d'une réglementation suffisante?

**Mme Claudette Cantin, membre du conseil, Institut canadien des actuaires:** Les assureurs étrangers qui exploitent des succursales au Canada doivent, pour présenter un rapport annuel, compter sur les services d'un actuaire désigné. Ils sont visés par la loi sur les assurances, au même titre que les compagnies accréditées au Canada ou dans une province. En ce qui touche l'assurance IARD, l'examen dynamique de solvabilité dont nous parlons n'est pas obligatoire pour toutes les compagnies. Il est obligatoire pour certaines d'entre elles, et il serait obligatoire pour les succursales aussi bien que pour les compagnies accréditées au Canada.

**Le sénateur Angus:** Je comprends. Au cours des trois ou quatre dernières années, nous avons assisté à un nombre terrifiant de cas d'insolvabilité chez ces assureurs qui jouent un très grand rôle — du moins en partie — quant aux risques canadiens. Par exemple, une seule et unique police peut compter 11 ou 12 assureurs souscripteurs, et quatre ou cinq d'entre eux peuvent faire faillite. À maintes reprises, des assurés canadiens ont vu leurs réclamations payées à 75 ou 80 p. 100.

Le noeud de ma question est le suivant: existe-t-il ici une réglementation adéquate, ou devrait-on resserrer les critères qui s'appliquent aux compagnies non accréditées?



[Text]

**Ms Cantin:** On the unregistered there are some problems. You are talking about the unregistered reinsurance that people are buying out of the Lloyds market or wherever.

**Senator Angus:** Not necessarily reinsurance.

**The Chairman:** It is not as direct.

**Senator Angus:** Most of it is. Say your broker says that there is no underwriter in Canada who can underwrite your building because it is a special risk. So he gets an exemption from OSFI, writes it offshore, goes to London, and then you get 12 Lloyds syndicates maybe. With regard to Lloyds, I think there is a special deal and you people do get involved with them in nonmarine areas; maybe I am wrong. The company market is where the insolvencies are occurring. There was a big one this morning in the Lloyds lists on a company called Orion. I am troubled because they seem to be slipping through the net.

**Mr. Brierley:** My understanding was that in any reinsurance on an unregistered or unlicensed basis, the registered company must set up capital and liabilities as if there were no reinsurance at all. Some people might consider that to be a rather stiff requirement, but if followed through it certainly protects the Canadian consumer.

As to a Canadian consumer who buys an offshore contract, I cannot imagine how Canada could possibly regulate someone leaving the country and buying somewhere else in an unstructured environment. You would get what you paid for in that circumstance.

**The Chairman:** We have left your initial presentation. May I come back to that? You explained dynamics solvency testing vis-à-vis what you are doing now. The second part of my question, which I think I began a hour ago, was, would you explain how you intend to apply that feature? I don't mind whether you take a trust company or a noninsurance financial institution, because I think that will lead to some other areas that we ought to explore.

**Mr. Brierley:** The products between insurance companies and other financial institutions are starting to blur, especially the savings and deposit products, which are really the same type of thing. Although 25 years ago actuaries were mainly concerned with mortality risk and morbidity risk, for the past 10 years we have had to be concerned with the asset side of the balance sheet. That is part of our new role under the new Insurance Act. To look at the whole financial picture of the company, we have had to become more experienced in dealing with default risk, asset liability and management risks. Really, the products of, say, trust companies or banks are not that dissimilar to the savings products of a life insurance company. You are providing

[Traduction]

**Mme Cantin:** En ce qui concerne les compagnies non accréditées, il existe certains problèmes. Vous faites allusion à la réassurance non accréditée que des gens achètent sur le marché de la Lloyds ou ailleurs.

**Le sénateur Angus:** Il ne s'agit pas nécessairement de réassurance.

**Le président:** Ce n'est pas aussi direct.

**Le sénateur Angus:** Dans la plupart des cas, si. Imaginons que votre courtier vous dit qu'il n'y a, au Canada, aucun assureur pouvant assurer votre immeuble parce qu'il constitue un risque spécial. Il obtient une exemption du BSIF, souscrit une police à l'étranger, se rend à Londres, et on se retrouve peut-être avec 12 consortiums financiers de la Lloyds. En ce qui concerne la Lloyds, je pense qu'il s'agit d'une question particulière, et que vous n'avez pas affaire à cette compagnie dans des secteurs autres que maritime. Peut-être ai-je tort. Le marché de la compagnie se trouve là où des cas d'insolvabilité se manifestent. Ce matin même il s'est trouvé un cas important sur les listes de la Lloyds. Il s'agit d'une société appelée Orion. Je suis préoccupé parce qu'il est possible que la compagnie échappe aux mailles du filet.

**M. Brierley:** En ce qui concerne toute réassurance non accréditée ou pour laquelle un permis n'a pas été délivré, la compagnie accréditée doit accumuler des capitaux et des garanties comme si aucune réassurance n'avait été obtenue. Certaines personnes peuvent considérer qu'il s'agit là d'une exigence plutôt draconienne. Si elle est respectée, elle a certainement le mérite de protéger le consommateur canadien.

Quant au consommateur canadien qui souscrit une police à l'étranger, je ne peux imaginer comment le Canada pourrait établir un règlement qui s'appliquerait aux personnes qui sortent du pays et souscrivent ailleurs, dans un environnement non structuré. Dans ces circonstances, on en obtient pour son argent.

**Le président:** Nous nous sommes écartés de votre exposé initial. Pouvons-nous y revenir? Vous avez expliqué l'examen dynamique de solvabilité par rapport à ce que vous faites maintenant. La deuxième partie de ma question qui, je pense, a débuté il y a une heure était la suivante: pouvez-vous expliquer comment vous entendez appliquer ce principe? Peu m'importe que vous vous référiez à une société de fiducie ou à une institution financière n'oeuvrant pas dans le domaine des assurances, parce que je pense que cela nous conduira à d'autres secteurs que nous devons explorer.

**M. Brierley:** La distinction entre les produits offerts par les compagnies d'assurance et d'autres institutions financières commencent à s'estomper, particulièrement en ce qui concerne l'épargne et les dépôts, qui, dans les faits, reviennent à la même chose. Même si, il y a 25 ans, les actuaires se préoccupaient surtout des risques de mortalité et de morbidité, ils ont dû s'intéresser, au cours des 10 dernières années, à l'aspect du bilan concernant l'actif. En vertu de la nouvelle Loi sur les assurances, tel est, en partie, notre nouveau rôle. Pour examiner la situation financière d'ensemble de la compagnie, nous devons nous familiariser davantage avec le risque de non-paiement, l'actif et le passif, ainsi qu'avec les risques inhérents à la gestion. En réalité,

[Texte]

guarantees of future cash flows and you are buying assets that you try to match up against those cash flows. Many of the risks are the same.

We may use different terminology and we may have other contingencies involved in the insurance company risks, but we feel that we are unique in our view of looking at the future cash flows and analyzing the risk components of such contracts. That is, if you like, our unique specialty. We think it is just as applicable in other financial institutions. We are not saying that we are the saviour of the solvency of these institutions, but we are saying that we have a unique approach and that we can be a player in protecting the consumer against the more volatile risks that these institutions will face in the future.

I guess our experience in dynamic modelling, design, risk analysis, the analysis of uncertainty, and our future orientation in looking at financial situations are all unique and all would be of significance to banks and trust companies.

**The Chairman:** The immediate reaction I have to your comments is that, if I were on the board or were a consumer of a financial institution I would be more interested in what you had to say than in what the auditor had to say, given the fact that the auditor is essentially reporting on dollars and cents and the current state of affairs. If I interpreted you correctly, you are reporting on the assessments of the risks that the company might face in the future under different scenarios. Is that correct?

**Mr. Brierley:** You are correct. Whether or not I would want to listen to the actuary more than to an auditor, I suppose —

**The Chairman:** I wasn't asking you to comment on my preamble.

**Mr. Brierley:** That is basically correct, yes.

**The Chairman:** Senator Stewart.

**Senator Stewart:** I don't know whether the initial statement has been completed.

**The Chairman:** I have the impression that you had finished your description of why dynamic solvency testing was applicable to deposit-taking institutions other than insurance companies.

**Mr. Brierley:** Yes.

**Mr. Chambers:** I could add that we see a unique role for actuaries, which have traditionally, as Jim has said, been looked upon as experts with respect to mortality, morbidity and that sort of thing. A more general view of actuaries' expertise is one that was coined about 20 years ago: The actuary determines the

[Translation]

les produits, disons, des sociétés de fiducie ou des banques ne sont pas si différents des produits liés à l'épargne offerts par une compagnie d'assurance-vie. On fournit des garanties de liquidités futures, et on achète des actifs qu'on s'efforce de faire correspondre à ces liquidités. Bon nombre de risques sont identiques.

Il se peut que nous utilisions une terminologie différente, et les risques assumés par les compagnies d'assurance peuvent être assortis d'autres éventualités, mais nous croyons que nous avons une façon unique d'envisager les liquidités futures et d'analyser les risques associés à de tels contrats. Si vous voulez, il s'agit d'une spécialité qui nous est unique. Nous pensons qu'elle s'applique tout aussi bien à d'autres institutions financières. Nous ne disons pas que nous sommes les garants de la solvabilité de ces institutions. Nous disons simplement que notre approche est unique et que nous pouvons jouer un rôle dans la protection du consommateur à l'égard des risques plus volatiles auxquels ces institutions seront confrontées à l'avenir.

Je pense que notre expérience de la modalisation, de la conception et de l'analyse des risques dynamiques ainsi que de l'analyse de l'incertitude, conjuguées à notre orientation future dans l'examen des situations financières, sont toutes uniques et qu'elles pourraient se révéler des plus utiles pour les banques et les sociétés de fiducie.

**Le président:** Ma première réaction à vos propos est que, si je siégeais au conseil d'administration ou que j'étais client d'une institution financière, je serais plus intéressé à savoir ce que vous avez à dire qu'à savoir ce que le vérificateur a à dire, étant donné que le vérificateur, essentiellement, ne présente qu'un rapport chiffré en dollars et en cents ainsi qu'un état à jour de la situation. Si j'ai correctement interprété vos propos, vous présentez des rapports au sujet de l'évaluation des risques auxquels la société pourrait être confrontée à l'avenir, selon divers scénarios. Est-ce juste?

**M. Brierley:** C'est juste. Quant à savoir si je préférerais savoir ce que l'actuaire a à dire par rapport à ce que le vérificateur pourrait dire, je suppose —

**Le président:** Je ne vous demandais pas de commenter mon préambule.

**M. Brierley:** Fondamentalement, c'est juste, oui.

**Le président:** Sénateur Stewart.

**Le sénateur Stewart:** Je ne sais pas si l'exposé initial est terminé.

**Le président:** J'ai l'impression que vous avez terminé votre description des raisons pour lesquelles l'examen dynamique de solvabilité pourrait s'appliquer aux institutions qui acceptent des dépôts autres que les compagnies d'assurance.

**M. Brierley:** Oui.

**M. Chambers:** J'ajouterais que nous envisageons un rôle unique pour les actuaires qui, traditionnellement — comme Jim l'a indiqué —, ont été considérés comme des spécialistes de la mortalité, de la morbidité et de ce genre de choses. Il y a 20 ans environ, on a défini un point de vue plus général au sujet des



[Text]

current effect of future contingent events, whether they be changes in interest rates or defaults of assets or deaths or disabilities — whatever.

**The Chairman:** I know what your training program was 30 years ago, when I contemplated going into the profession and actually studied it for a couple of summers, and my emphasis would have been on mortality. You are claiming an expertise in talking about deposits of various kinds and various deposit products, an expertise that you would have claimed 25 years ago. Have you radically changed your training program or, if you will pardon my bluntness, is this a profession seeing an opening for a new area that is nice to claim, or are you really training your members in this area? The kind of risks you are now talking about evaluating are quite different from the risks you would have trained an actuary student on in 1960.

**Mr. Chambers:** While the risks are different the approach to dealing with them is not significantly different. The techniques can be applied to other risks that were not traditionally looked upon as actuarial. Yes, our training programs are constantly being updated. My son is writing actuarial exams and he is looking at stuff that is far different from what I did when I wrote actuarial exams. I might add that we are in the process of developing continuing education requirements that all our members will have to meet.

**Mr. Brierley:** The investment side is what you are getting at, I think, Mr. Chairman. One used to choose between insurance and pension and property and casualty. A fourth stream has been added to our education system and that is the investment side. Many of us believe that that is where the actuary will be most useful in the future.

The concept of asset liability matching is one that our colleagues in the U.K. have been looking at for a number of years, and we have been able to piggyback on a lot of their research. These are of fundamental importance to the insurance industry. That is why we have had to gear ourselves up to understanding these risks and quantifying them.

We are in the process of doing that right now. We are not where we would like to be. Not all our practitioners are expert in this field. We hope that all our future practitioners will be. We certainly see an opportunity for the profession to be of service to the public here. We see a need for our expertise in protecting the security of the financial system and we feel that it is our responsibility to step forward and say so.

**M. Charest:** À titre d'exemple pratique, il y a maintenant un actuaire qui travaille à l'Export Development Corporation, qui est

[Traduction]

connaissances des actuaires: ils déterminent les répercussions qu'auraient actuellement des événements susceptibles de se produire à l'avenir, qu'il s'agisse de modifications observées dans les taux d'intérêt, les actifs en défaut, les décès ou les invalidités — et tout le reste.

**Le président:** Je sais de quoi votre programme de formation avait l'air il y a 30 ans. J'envisageais alors de faire carrière dans la profession. J'ai même étudié dans le domaine pendant deux étés. Je me serais principalement intéressé à la mortalité. En ce qui touche les dépôts de divers types et divers types de produits liés aux dépôts, vous revendiquez une expertise que vous auriez pu revendiquer il y a 25 ans. Le programme de formation a-t-il été radicalement transformé ou — pardonnez mon franc-parler — la profession a-t-elle vu une ouverture sur un nouveau secteur dont il serait bon de s'emparer? Ou encore, offrez-vous véritablement à vos membres une formation dans ce domaine? En ce qui touche l'évaluation, les types de risque dont vous parlez maintenant sont sensiblement différents de ceux à l'égard desquels vous auriez formé un étudiant en actuariat en 1960.

**M. Chambers:** Même si les risques sont différents, la manière de les aborder n'est pas sensiblement différente. Les techniques peuvent être appliquées à d'autres risques qui, traditionnellement, n'ont pas été considérés comme actuariels. Oui, nos programmes de formation sont sans cesse remis à jour. Mon fils subit présentement des examens actuariels et s'intéresse à des choses qui diffèrent sensiblement de celles sur lesquelles je me suis penché lorsque j'ai moi-même subi mes examens actuariels. J'ajouterai que nous nous affairons présentement à élaborer des critères d'éducation permanente auxquels tous nos membres seront tenus de répondre.

**M. Brierley:** Monsieur le président, je pense que vous voulez en venir à la question des investissements. On avait l'habitude de choisir entre l'assurance-vie et les régimes de retraite ou l'assurance IARD. On a ajouté un quatrième volet à notre système d'enseignement, et il s'agit des investissements. Bon nombre d'entre nous croient que c'est là le secteur où, à l'avenir, les actuaires seront le plus utiles.

Nos collègues du Royaume-Uni examinent depuis un certain nombre d'années le concept d'appariement de l'actif et du passif, et nous avons été en mesure d'utiliser une partie importante de leurs recherches. Pour l'industrie de l'assurance, ces dernières revêtent une importance capitale. C'est pourquoi nous devons nous préparer à comprendre ces risques et à les quantifier.

C'est ce que nous faisons maintenant. Nous n'en sommes pas au point où nous souhaiterions être. Tous nos praticiens ne sont pas des spécialistes du domaine. À l'avenir, nous espérons qu'ils le seront tous. Ici, nous envisageons certainement une occasion pour la profession de servir l'intérêt public. Nous croyons que nos connaissances sont nécessaires à la protection de la sécurité du système financier, et nous estimons qu'il nous incombe de sortir de l'ombre et de le clamer bien haut.

**Mr. Charest:** As a practical example, there is now an actuary working at the Export Development Corporation, a federal Crown



## [Texte]

une corporation fédérale. Pourquoi? Tout simplement parce qu'il y a un risque financier lorsqu'une compagnie canadienne exporte des biens et le risque, c'est de ne pas être payé.

Il y a maintenant un actuair qui travaille dans cette corporation et qui mesure la prime qui devrait être payée par une compagnie canadienne qui exporte des biens dans tel autre pays et dans telle industrie. Alors, l'actuair de l'Export Development Corporation doit calculer, en fonction du pays où les biens sont exportés et en fonction de l'industrie où les biens sont exportés, quelle prime doit être payée par une compagnie canadienne.

C'est un exemple pratique d'application qui permet de mesurer l'impact financier d'un risque.

**Senator Stewart:** I am not sure where this leads us. We were told initially that some of the contingencies or factors that would be taken into account would be inflation projections, interest rate projections, high-unit-cost considerations. That kind of thinking is to be transferred into, let us say, the investment side of trust company operations. Immediately I say to myself, "Aren't the trust company people already doing precisely that? If they are not, I should like to know why not."

You said that the kind of work you do could be most useful in the future in these other kinds of financial activity. That seems to imply that somehow or other the people who are running, let us say, the trust companies are not doing precisely what I would have thought they were doing.

Perhaps that is not what you want to emphasize. Perhaps you want to emphasize the involvement of your profession in these other financial institutions. For example, the actuair in a trust company may decide that the company was not being run with a clear eye on the potential importance of, let us say, inflation, interest rates or high unit costs, so the actuair would go through the process of resigning and making a report.

Is that what is gained or is it both? Perhaps the actuair would bring to the company better business practice, in addition to the control or power that the actuair would have within the company by reason of the consequences of resignation?

**Mr. Brierley:** It would certainly be both. The better business practice aspect of your question, in my view, and I would invite my colleagues to add to my comments, probably comes from our experience in dealing with asset liability, matching situations.

It is my understanding that trust companies try to match their assets and liabilities and have certain techniques for doing so. By actuarial standards those techniques would be considered to be pretty crude. We think we have an expertise in terms of testing and analyzing future cash loads and quantifying that risk. That is maybe where our expertise is unique, in that we can tell you how risky an asset and liability portfolio is, how much money should be set aside to provide for the cash-flow mismatch that is inherent in a company's portfolio, as well as telling you how much it would cost if interest rates, withdrawals and so on went to different levels, and developing the models for doing that.

## [Translation]

corporation. Why? Simply because there is a financial risk when a Canadian company exports goods: the risk of not being paid.

There is now an actuair working at that corporation who determines the premium that should be paid by a Canadian company exporting goods to a specific other country in a specific industry. So the actuair working at the Export Development Corporation must calculate, depending on the country to which the goods are exported and the industry in which those goods are exported, what premium must be paid by a Canadian company.

That is a practical example of an application measuring the financial impact of a risk.

**Le sénateur Stewart:** Je ne vois pas vraiment où cela nous amène. On nous a dit initialement que certains des facteurs ou des éventualités qui seraient pris en considération seraient des projections relatives à l'inflation, au taux d'intérêt et au coût unitaire élevé. Il faudrait appliquer ce mode de pensée, par exemple, à l'aspect investissement des opérations d'une société de fiducie. Je me dis: «N'est-ce pas ce que les sociétés de fiducie font déjà? Si ce n'est pas le cas, j'aimerais bien savoir pourquoi».

Vous dites que le genre de travail que vous faites pourrait être très utile dans l'avenir pour ce genre d'activités financières. Cela semble supposer que d'une manière ou d'une autre dirigeants, par exemple, des sociétés de fiducie ne font pas précisément ce que je croyais qu'ils faisaient.

Peut-être ne voulez-vous pas concentrer vos efforts là-dessus. Peut-être voulez-vous mettre l'accent sur la participation des professionnels de votre domaine aux activités d'autres institutions financières. Par exemple, l'actuair au sein d'une société de fiducie peut décider que la société n'a pas été dirigée en tenant compte de l'importance possible, disons, de l'inflation, des taux d'intérêt, des coûts unitaires élevés. Donc, l'actuair devrait donner sa démission et rédiger un rapport.

Est-ce que c'est ce qu'on obtient ou est-ce les deux? Peut-être que l'actuair pourrait améliorer les affaires de la société, en plus du contrôle ou du pouvoir qu'exercerait l'actuair sur la société s'il démissionnait?

**M. Brierley:** Ce serait certainement les deux. Lorsque vous parlez du fait que nous sommes en mesure d'améliorer les affaires de la société, selon moi, et j'invite mes confrères à faire part de leurs commentaires là-dessus, c'est probablement en raison de notre expérience à équilibrer l'actif et du passif.

Selon moi, les sociétés de fiducie tentent d'équilibrer l'actif et le passif et utilisent certaines techniques pour y arriver. En vertu des normes actuarielles, ces techniques seraient considérées comme très rudimentaires. Nous croyons avoir les connaissances spécialisées pour examiner et analyser les mouvements de trésorerie futurs et quantifier les risques. Voilà sans doute où nos compétences sont uniques, c'est-à-dire que nous pouvons vous dire si votre portefeuille d'actif et de passif est risqué, combien d'argent vous devriez mettre de côté pour prévenir les mouvements de trésorerie erronés qui sont propres au portefeuille de la société, ainsi que vous dire combien il vous en coûterait si les taux

[Text]

In terms of better business practice, I think we have techniques and skills that are unique because they are oriented toward future cash flows.

In terms of the control procedure, we are very similar to the insurance industry where there would be an internal function, someone who is intimately aware of the company's business practices and able to report to the board if there are specific dangers that are not being addressed or to the regulatory authorities if specific risks are not being addressed. There is no similar role in the trust and banking industry right now.

**Mr. Chambers:** If I may add to that, I like to think that our profession can make a contribution. I was somewhat uncomfortable with your use of the term "power". I do not like that. I do not like the connotation that goes with that. I would prefer to use the term "responsibility". I think the actuarial professional is ready to take on the responsibility. We are not seeking power.

**Senator Stewart:** It seems to me that if an actuary is dealing with a trust company that is not being well run, recognition by that actuary of her or his responsibility inevitably entails some power in relation to the operation of the company. I do not mean to use the word in a derogatory sense at all.

**Mr. Chambers:** I would hope that the existence of such a position, rather than resulting in the wielding of a big stick, would result in practices that do not require the wielding of a big stick.

**Senator Stewart:** Like a good police force. Where there is a good police force, there are no crimes. I am quoting the police chief of Westchester County, New York.

**Senator Kelleher:** That was not my experience as Solicitor General.

**The Chairman:** I want to come back to the trust company question in a moment. First, Mr. Brierley, given what you said just before Senator Stewart's question, when you talked about the contribution you could make to trust companies, if I substituted the word "banks" for "trust companies" would everything you said still apply?

**Mr. Brierley:** I believe so, yes.

**The Chairman:** I thought that would be your answer, but I thought we should have that on the record.

On the trust company question, you are now saying that you have a skill and expertise, to use your words, that you think could contribute usefully to the management of trust companies. How has the management of trust companies reacted to your recognition of what they are missing and of what you can offer?

[Traduction]

d'intérêt, les retraits et ainsi de suite atteignaient divers niveaux et concevoir des modèles à cet égard.

Je crois que nous pouvons améliorer les affaires d'une société parce que nous avons des techniques et des compétences qui sont uniques car elles se orientées vers des mouvements de trésorerie futurs.

En ce qui a trait aux procédures de contrôle, nous sommes très semblables à l'industrie de l'assurance qui placerait une personne à l'interne; cette dernière serait très bien au courant des pratiques de l'entreprise et serait en mesure d'informer le conseil s'il y avait des dangers précis qu'on ne tentait pas de résoudre ou d'informer les organismes de réglementation si on ne tentait pas d'éliminer des risques particuliers. À l'heure actuelle, on ne trouve pas de rôle semblable au sein de l'industrie fiduciaire et bancaire.

**M. Chambers:** Si je peux me permettre, j'aime penser que notre profession peut faire une différence. Je n'apprécie pas vraiment que vous parliez de «pouvoir». Je n'aime pas ça. Je n'aime pas la connotation que ce terme suppose. Je préfère parler de «responsabilités». Je crois que la profession d'actuaire est prête à accepter la responsabilité. Nous ne sommes pas en quête de pouvoir.

**Le sénateur Stewart:** Il me semble que si un actuaire a affaire à une société de fiducie qui est mal dirigée, la reconnaissance de sa responsabilité suppose inévitablement qu'il exerce un certain pouvoir sur les opérations de la société. Je ne voulais pas du tout utiliser le terme dans un sens péjoratif.

**M. Chambers:** J'espère qu'en raison d'une telle position, au lieu de sortir l'artillerie lourde, on utilisera des pratiques qui n'exigeront pas que l'on sorte l'artillerie lourde.

**Le sénateur Stewart:** C'est comme une bonne force policière. Là où il y a une bonne force policière, il n'y a pas de crime. Je cite les propos du chef de police de Westchester County, dans l'État de New York.

**Le sénateur Kelleher:** Ce n'est pas ce que j'ai vécu lorsque j'étais solliciteur général.

**Le président:** J'aimerais revenir sur la question des sociétés de fiducie pour un moment. D'abord, monsieur Brierley, si je reprends ce que vous avez dit juste avant la question du sénateur Stewart, lorsque vous parliez de la contribution que vous pourriez apporter aux sociétés de fiducie, si je remplace les mot «sociétés de fiducie» par «banques», est-ce que tout ce que vous avez dit s'appliquerait toujours?

**M. Brierley:** Je crois que oui.

**Le président:** Je pensais que ce serait votre réponse, mais je voulais m'en assurer.

En ce qui concerne la question des sociétés de fiducie, vous dites maintenant que vous possédez les connaissances et les compétences, pour reprendre vos paroles, qui selon vous pourraient être très utiles dans la gestion des sociétés de fiducie. Comment les gestionnaires des sociétés de fiducie ont-ils réagi face à ce qu'ils n'ont pas vu et ce que vous pouvez offrir?



[Texte]

**Mr. Brierley:** We have not discussed this with them. At the present stage, we have found that, in order for an actuary to do a proper analysis of insurance companies that own trust companies, he has to do a proper analysis of the trust company subsidiary. Our role under the new act is also relatively new, so we are just exploring how actuaries do that. We have some draft standards and our members are currently applying their basic skills and techniques to the trust company field in order to do it.

**The Chairman:** In a minute I am going to ask you whether it works the other way around, so you see where I am headed; but you are saying that in order to perform your legal function with respect to the insurance company, if the insurance company owns a trust company, and therefore there is clearly risk in that ownership, you in fact have to evaluate the trust company, and thereby you are in effect providing service to the management of the trust company?

**Mr. Brierley:** The service is not really being provided to the trust company, because it is the insurance company's statements that are a factor in the insurance company's risk. But we are doing the work, if you like, that could be used by it.

**The Chairman:** Take the absolute case of a wholly owned trust subsidiary of an insurance company. You are looking at the trust company. Is the trust company management using what you have learned, or is the insurance company management using what you have learned to change the way things are done in the trust company? Do either of those cases occur?

**Mr. Brierley:** I am not personally aware of whether they do or not.

Yvon, you have some involvement.

**M. Charest:** En fait, jusqu'à maintenant, la norme de pratique de l'ICA sur les compagnies de fiducie n'a pas été utilisée, à ma connaissance, intégralement.

L'actuaire d'une compagnie d'assurances qui avait une filiale de fiducie, devait se questionner sur les risques de cette filiale. La façon de le faire jusqu'à maintenant a été d'analyser des scénarios tels qu'une augmentation de capitalisation des fiducies, qui est nécessitée par une nouvelle réglementation, une faible rentabilité, une croissance rapide ainsi qu'une diminution de la marge bénéficiaire brute d'intérêt à cause de la compétition.

L'actuaire a analysé des scénarios en ce sens. L'information a été communiquée à la direction et au conseil d'administration de la compagnie d'assurances qui, elle, peut poser des gestes par la suite via la compagnie de fiducie.

À ma connaissance, jusqu'à maintenant, les travaux n'ont pas été communiqués directement à la filiale de fiducie.

**Mr. Chambers:** I should add that of course all of this is relatively new. Dynamic solvency testing has been in place for life insurance companies through two year-ends, as a requirement.

**The Chairman:** They existed before.

[Translation]

**M. Brierley:** Je n'en ai pas discuté avec eux. À l'heure actuelle, nous avons constaté qu'afin qu'un actuaire puisse faire une analyse convenable des compagnies d'assurance qui possèdent des sociétés de fiducie, il doit faire une analyse des filiales des sociétés de fiducie. En vertu de la nouvelle loi, notre rôle est aussi relativement nouveau, donc, nous commençons à peine à examiner comment les actuaires fonctionnent. Nous avons entrepris l'ébauche de certaines normes, et nos membres appliquent leurs connaissances et techniques de base au domaine des sociétés de fiducie afin de procéder à une telle analyse.

**Le président:** Pour que vous sachiez où je veux en venir, je vous demanderai dans quelques instants si le contraire s'applique; mais vous dites que pour exercer vos fonctions juridiques en ce qui a trait aux compagnies d'assurance, si la compagnie d'assurance possède une société de fiducie et que cette possession comporte clairement un risque, vous devez en fait évaluer la société de fiducie, et donc, vous offrez un service à la direction de la société de fiducie.

**M. Brierley:** Le service n'est pas vraiment offert à la société de fiducie, parce que ce sont les états financiers de la compagnie d'assurance qui permettent d'évaluer les risques. Mais, si vous voulez, les sociétés de fiducie peuvent utiliser nos conseils.

**Le président:** Prenons le cas extrême d'une filiale de fiduciaire en propriété exclusive d'une compagnie d'assurance. Vous examinez la société de fiducie. Est-ce que c'est la direction de la société de fiducie qui se sert de ce que vous avez appris ou est-ce que c'est la direction de la compagnie d'assurance qui utilise ce que vous avez appris pour changer le fonctionnement de la société de fiducie? Est-ce que des cas semblables se produisent?

**M. Brierley:** Personnellement, je ne sais pas si cela se produit ou non.

Yvon, vous êtes mieux placé que moi pour en parler.

**Mr. Charest:** In fact, as far as I know, the Institute's standard of practice on trust companies has not yet been fully applied.

The actuary of an insurance company with a trust company subsidiary should wonder about the risks assumed by that subsidiary. Until now, the way to do that has been to analyse scenarios such as increased capitalization of trust companies, which is required by a new regulation, low profits, rapid growth, and reduced gross interest profit margins because of competition.

Actuaries have analysed eventualities in that way. The information has been communicated to the management and the board of directors of the insurance company, which can then take action through the trust company.

To my knowledge, until now, DST work has not been communicated directly to a trust company subsidiary.

**M. Chambers:** J'aimerais ajouter que, bien entendu, tout cela est relativement nouveau. On a mis en place un examen dynamique de la solvabilité pour les compagnies d'assurance-vie tous les deux exercices, comme exigence.

**Le président:** Ces examens existaient avant.



[Text]

**Mr. Chambers:** It had been done for a couple of years before on a test basis, as we built up. There is currently no requirement, officially, with respect to a trust company subsidiary, but certainly if the actuary is doing his job, particularly with respect to the asset side of the balance sheet, he or she should be examining that subsidiary.

As Jim indicated, last year we developed some draft standards with respect to dynamic solvency testing for trust companies involving suggested scenarios that could be examined.

Examples of the scenarios the actuary would look at would be the effect of an increase in interest rates in the environment; concomitantly, a decrease in interest rates; an increased slope in the yield curve; a decreased slope in the yield curve; increased asset default rates; the effect of specific asset concentration; again, as with insurance companies, the effect of increased expenses; and the consequences of a high rate of growth of the subsidiary.

**The Chairman:** I think I know the answer to this, but I want to be clear. If an insurance company was owned by another company — so not looking down, but looking up, and just to make it interesting suppose it was owned by a bank — am I correct in saying that in doing your work for the insurance company you would not look up the scale, because the insurance company is an investment of someone else and, therefore, no matter how risky it is at the top it does not matter?

**Mr. Chambers:** At the moment that would be my view.

**The Chairman:** Without getting into naming names, there has been lots of experience that when any holding company gets in trouble the very first thing it does is put pressure on its subsidiaries to do things that might well be regarded as not normal, good business practices under normal circumstances. Therefore, how can you ignore going up the scale?

**Mr. Chambers:** Your point is well taken. In such a circumstance I think there would be a responsibility placed on the actuary, if there is a material risk. The actuary has to address all material risks, and if there is a material risk that, just hypothetically, the parent is going to pull a lot of capital out, the actuary should address that. If it is his or her assessment that there is a material likelihood of that happening, that is the sort of thing that the actuary would be required to take to management.

Now, you have a bit of a problem in that circumstance, because one wonders what the board is going to do about that one. Ultimately, though, the provision is made in the legislation that, if the board does not do anything about it, it can go to the Superintendent of Financial Institutions.

**Mr. Brierley:** There is protection under 369.

**The Chairman:** I remember a debate on that which went long into the night when Senator Sinclair was in the Chair.

[Traduction]

**M. Chambers:** On les a mis à l'essai pendant quelques années au fur et à mesure qu'on a pris de l'expansion. Il n'y a actuellement aucune exigence officielle concernant les filiales de fiducie, mais si un assureur fait son travail, il devrait certainement examiner la filiale, particulièrement en ce qui a trait à la partie actif du bilan.

Comme Jim l'a indiqué, l'an dernier, nous avons fait l'ébauche de quelques normes concernant l'examen dynamique de la solvabilité pour les sociétés de fiducie en fonction de scénarios suggérés qui pourraient être examinés.

Des exemples de scénarios que l'actuaire pourrait examiner seraient l'effet d'une augmentation des taux d'intérêt dans le milieu; de façon concomitante, une baisse des taux d'intérêt; un accroissement du rendement; une baisse du rendement; une augmentation du taux d'actif en défaut; l'effet d'une concentration d'actifs particuliers; encore une fois, en ce qui a trait aux compagnies d'assurance, l'effet d'une augmentation des dépenses; et les conséquences d'un taux de croissance élevé de la filiale.

**Le président:** Je crois savoir la réponse, mais je veux que ce soit clair. Si une compagnie d'assurance appartenait à une autre compagnie — montons dans la hiérarchie, et supposons pour l'intérêt de la chose qu'elle appartient à une banque — est-ce que j'ai raison de croire qu'en faisant votre travail pour la compagnie d'assurance, vous ne vous souciez pas de la société mère, parce que la compagnie d'assurance est l'investissement d'une autre compagnie et, par conséquent, il n'est pas important de savoir les risques encourus par la société mère?

**M. Chambers:** À l'heure actuelle, ce serait mon opinion.

**Le président:** Sans donner de noms, on a souvent remarqué que lorsqu'une société mère est en difficulté, cette situation exerce d'abord des pressions sur ses filiales, qui pourraient prendre des décisions qui sembleraient anormales, mais de bonnes pratiques dans d'autres circonstances. Donc, comment pouvez-vous ne pas vous soucier des sociétés mères?

**M. Chambers:** Vous avez raison. Dans de telles circonstances, je crois que l'actuaire serait responsable d'examiner la situation s'il y a des risques matériels. L'actuaire doit évaluer tous les risques matériels et, tout à fait hypothétiquement, si par exemple la société mère est sur le point de retirer beaucoup de capital, l'actuaire devrait en tenir compte. S'il juge qu'il est possible que cela se produise, l'actuaire devrait en avvertir la direction.

Maintenant, vous avez quelques problèmes dans un tel cas parce qu'on se demande ce que le conseil d'administration fera à ce sujet. Finalement, toutefois, on trouve une disposition dans la loi qui indique que si le conseil ne fait rien pour régler la situation, il est possible de s'en remettre aux surintendants des institutions financières.

**M. Brierley:** Il existe une protection en vertu de l'article 369.

**Le président:** Je me souviens d'un débat à ce sujet qui a duré toute la nuit lorsque le sénateur Sinclair était président.

[Texte]

The kind of material risk you just talked about is quite different from the scenario you were talking about a few minutes ago vis-à-vis trust companies. It is different. It is still looking at a future possibility, but it is different in the sense that you are not playing with parameters and testing other things.

**Ms Cantin:** There is a list of DST scenarios, but in fact you should test everything given the circumstances. So if you thought it was likely that the holding company was going to pull out half the capital, that should be part of your basic testing.

**M. Charest:** Pour vous donner un complément d'information, le travail de l'actuaire, dès son premier scénario, celui sur le meilleur estimé, peut nous amener à voir le problème très rapidement dans le sens que, actuellement au Canada, les institutions de dépôt paient environ 40 p. 100 des bénéfices en dividendes aux actionnaires.

Si dans la situation qui nous occupe, le ratio, au lieu d'être 40 p. 100, est de 80 p. 100, dès la projection selon le meilleur estimé, l'actuaire va faire réaliser rapidement à son conseil d'administration que la capitalisation de la compagnie va être insuffisante tout simplement parce que le «dividend pay-out ratio» est élevé. Sans aller voir des scénarios adverses, dès le premier scénario, celui du meilleur estimé, le problème devrait ressortir.

**The Chairman:** There are two other areas I would like to ask a couple of questions on. This committee is touching now on the pension issue. In our work next fall we will be looking in more detail at the pension question, but since you are here I would like to ask you a question.

Pension funds have importance in two directions. One is the growing importance of the collective size of pension funds as investors in the Canadian economy. The second is the gross importance, as will happen over the next decade even more, of private RRSPs and pension plans substituting in importance for historical government pension plans.

If you look at all the demographic charts, clearly RRSPs and private pension plans will provide a greater percentage of an individual's retirement income than government pension plans.

Should actuaries have the same role vis-à-vis pension plans that they have vis-à-vis insurance companies in the sense of giving greater confidence to the individual who is putting money into a retirement plan believing that that money is going to be there for their retirement? Is there a role for actuaries in ensuring the safety of pension funds? Right now it is, in large measure, an unregulated market.

**Mr. Chambers:** The pregnant pause is because none of us are pension practitioners.

**The Chairman:** And none of you are on pension, I can tell.

**Mr. Chambers:** Thank you very much. I thought I might be accused of that.

[Translation]

Le genre de risque matériel dont vous venez de parler est très différent du scénario que vous avez mentionné quelques minutes auparavant concernant les sociétés de fiducie. C'est différent. Il s'agit encore de faire des projections dans l'avenir, mais c'est différent parce que vous ne jouez pas avec des paramètres et n'essayez pas autres choses.

**Mme Cantin:** Il existe une liste de scénarios axés sur l'examen dynamique de la solvabilité, mais en fait il faudrait examiner tous les éléments selon les circonstances. Donc, si vous pensiez qu'il était probable que la société mère retire la moitié du capital, cela devrait faire partie de votre examen de base.

**Mr. Charest:** To give you some additional information, the actuary's work, right from the first scenario, the best future estimate, can highlight the problem very quickly: in Canada at present, deposit institutions pay out approximately 40 per cent of their profits in dividends to shareholders.

If, in the situation we are discussing, the ratio is 80 per cent instead of 40 per cent, right from the time the best future estimate is made, the actuary will quickly make the board of directors aware that the company's capitalization will be inadequate simply because the dividend pay-out ratio is high. Without going into adverse scenarios, right from the first scenario, the best future estimate, the problem should show up.

**Le président:** Il y a deux autres domaines que j'aimerais aborder. Le comité se penche maintenant sur la question des pensions. Dans le cadre de nos travaux de l'automne prochain, nous examinerons en détail la question des pensions, mais étant donné que vous êtes ici, j'aimerais vous poser une question.

Les fonds de pension prennent de l'importance à deux égards. D'abord, la taille des fonds de pension collectifs en tant qu'investissements dans l'économie canadienne prend de plus en plus d'importance. Puis, les REÉRs et les régimes de pension privés l'emporteront sur les régimes de pension gouvernementaux, et ce, particulièrement au cours de la prochaine décennie.

Si vous regardez tous les tableaux démographiques, de toute évidence, les REÉRs et les régimes de pension privés fourniront un plus grand pourcentage de revenus de retraite à un particulier que les régimes de pension du gouvernement.

Est-ce que les actuaires jouent le même rôle vis-à-vis des régimes de pension que vis-à-vis des compagnies d'assurance lorsqu'il s'agit de donner plus de confiance à une personne qui veut placer de l'argent dans un régime de retraite croyant que cet argent sera encore là à sa retraite? Les actuaires ont-ils un rôle à jouer pour garantir la sécurité des fonds de pension? Actuellement, dans une grande mesure, c'est un marché non réglementé.

**M. Chambers:** Un ange passe — parce qu'aucun d'entre nous ne pratique dans le domaine des pensions.

**Le président:** Je remarque qu'aucun d'entre vous n'est à sa pension.

**M. Chambers:** Je vous remercie beaucoup. Je croyais qu'on pourrait m'accuser de cela.



[Text]

I have two preliminary comments. We were aware that you intended to look at pensions and the CPP-QPP in the winter-spring session, and we were going to offer our services at that time. In fact, last fall we prepared an analysis of the CPP-QPP. You may have a copy. If you have not, we brought some copies to leave with you in anticipation of the winter-spring session. As well, I believe you will be looking at the review of the legislation in the fall of this year, and we would certainly be happy to come and talk to you in that regard as well.

In respect of your real question with respect to RRSPs, pension plans under provincial legislation are required to carry with them, in their valuations for the regulators, the signature of an FCIA who attests to the propriety of the valuation. We have thought, obviously, about the application of dynamic solvency testing to pension plans. Quite frankly, we think that it would be a good thing for larger pension plans.

**The Chairman:** Pension plans or pension funds?

**Mr. Chambers:** Remember, I am not a pension practitioner so I might confuse terms.

**The Chairman:** You are talking about pools of pension money regardless of how they are obtained, whether they are done through a company, which is what I meant by a plan, or a large mutual fund, all of which is RRSP money.

**Mr. Chambers:** Yes, whichever way. Our concern, though, when we were thinking of pension plans specifically, was that some of the smaller ones obviously cannot sustain the expenses that would be involved in doing dynamic solvency testing and that sort of thing. But we think it would be an appropriate discipline to apply in larger cases such as large pension funds. Frankly, I had not thought of big mutual funds and that sort of thing.

**The Chairman:** I would like you to think about the question in the following context: There are huge mutual funds in which a lot of Canadians have put aside the money they intend to live on when they retire, because they believe, rightly or wrongly, that the traditional role of government in providing retirement funds is going to decline. It is a statement of fact that a lot of Canadians have done that. I think there will be a lot of Canadians who have assumed that the money in mutual funds is "safe". We know from hearsay evidence that many Canadians even believe that the money in mutual funds is insured. Setting that aside, even if they do not believe that it is insured, there is certainly a perception that it is safe.

I will put a question to you now which I think the committee will want to address. I am not looking for an answer now, but six months from now. How do you think we ought to go about providing Canadians with an increased measure of safety with respect to their retirement funds? I am not trying to take all the

[Traduction]

J'ai deux commentaires préliminaires. Nous sommes au courant du fait que vous aviez l'intention d'examiner les pensions et le RPC-RRQ au cours de la session hiver-printemps, et nous prévoyions offrir nos services à ce moment. En fait, l'automne dernier, nous avons préparé une analyse au sujet du RPC-RRQ. Vous en avez peut-être un exemplaire. Sinon, nous en avons apporté quelques exemplaires que nous avons l'intention de vous donner en préparation de la session hiver-printemps. De plus, je crois que vous examinerez l'examen de la législation à l'automne de cette année, et nous serions certainement heureux de venir discuter de ce sujet aussi.

Pour répondre à votre véritable question au sujet des REÉRs, les régimes de pension régis par la législation provinciale doivent comporter, dans leur estimation à l'intention de l'organisme de réglementation, la signature d'un FICA qui atteste la justesse de l'estimation. Nous avons songé, de toute évidence, à l'application de l'examen de la solvabilité dynamique aux régimes de pension. Très franchement, nous croyons que ce serait une bonne chose pour les régimes de pension importants.

**Le président:** Régimes ou fonds de pension?

**M. Chambers:** Rappelez-vous que je ne pratique pas dans le domaine des pensions, il est possible que je confonde les termes.

**Le président:** Vous parlez d'ensembles de fonds de pension sans tenir compte de la manière dont ils sont obtenus, c'est-à-dire s'ils sont établis par une compagnie — c'est ce que j'entends par régime — ou placés dans des fonds mutuels importants; ce sont tous des REÉRs.

**M. Chambers:** Oui, de quelque manière que vous l'envisagiez. Lorsque nous nous sommes penchés particulièrement sur les régimes de pension, notre problème était que certains régimes plus petits ne peuvent manifestement pas se permettre d'assumer les coûts d'un examen dynamique de la solvabilité et ce genre de choses. Mais nous croyons que cette pratique serait appropriée pour les régimes de pensions plus importants. Franchement, je n'avais pas songé aux fonds mutuels importants et à ce genre de choses.

**Le président:** J'aimerais que vous considériez la question dans le contexte suivant: prenons un énorme fonds mutuel dans lequel beaucoup de Canadiens versent l'argent qu'ils entendent utiliser à leur retraite, parce qu'ils croient, à tort ou à raison, que le rôle traditionnel du gouvernement de fournir des fonds de retraite commence à décliner. C'est un fait que beaucoup de Canadiens ont agi de la sorte. Je crois que beaucoup de Canadiens ont supposé que l'argent qu'ils ont placé dans des fonds mutuels était à l'abri de tout risque. D'après bon nombre de commentaires, bien des Canadiens croient même que l'argent placé dans les fonds mutuels est garanti. De plus, même s'ils ne croient pas que les fonds mutuels soient garantis, ils croient certainement qu'il n'y a aucun risque.

Je vous poserais maintenant une question que le comité voudra aborder. Je ne tiens pas à avoir une réponse maintenant; je la veux plutôt dans six mois. Selon vous, quelle position devrions-nous adopter au sujet du fait de fournir aux Canadiens une mesure accrue de sécurité pour leurs fonds de retraite? Je ne veux pas dire



[Texte]

risk out of investing in the market. I am just saying that an awful lot of people across this country, low to middle income earners and even higher, actually believe that their money has been put aside safely because it is in an RRSP.

You and I know that is not true. The question is: Is there a role for your profession or for some other profession? Go beyond yourself. How do we address the safety issue given the increasing importance of those funds?

That is the question I would like to ask you when we come back on the CPP-QPP pension fund question. I know the role you have historically provided for pension companies and I know that the original rationale for an actuary was to provide the consumer with some assurance that funds would be there to pay off, for instance, their life insurance, or their property and casualty insurance property, if something happened. How do we translate that role of safety which you provide to the consumer into the mutual fund-RRSP area? That is my broad question and I would like you to think about that. As I say, I am not looking for an answer now.

I will ask you one other question. If I own a life insurance policy in Canada with up to a \$200,000 premium, I am insured by an insurance company called CompCorp. Therefore, a very simplistic view of the world would be that CompCorp is an insurance company.

Have you people ever looked at CompCorp? Have you any sense of whether CompCorp is safe?

What real confidence do I have as a policy holder that the insurance which I am told I have through CompCorp, which is essentially insuring my insurance policy, is valid? In the broader sense, what are your general views of the way CompCorp is structured and is operating? I recognize that is a very dicey question for you, given your employers, but I am sure you will not mind answering, even if you answer from a personal standpoint.

**Mr. Brierley:** As you guessed, Mr. Chairman, the institute does not have a position, other than to say the best protection for the consumer is to prevent insolvencies in the first place.

**The Chairman:** Just so you are clear, the best protection for me to avoid cashing in on my life insurance policy is to stay alive. I understand that. What I am asking is what happens when the insurance policy gets called on?

**Mr. Brierley:** What we are saying in terms of preventing insolvencies is that through the techniques we have we would rather prevent the dangers in the first place. We would rather look forward and avoid the pitfalls as opposed to worrying about bailing it out afterward.

From a personal point of view, I believe any type of guaranteed fund undermines the safety of the system. It allows consumers to have a false sense of security and to chase after the best rate. The

[Translation]

par là qu'il faut éliminer tous les risques d'investissement. Je veux simplement dire qu'énormément de gens partout au pays, des contribuables à faible et moyen revenus et même à revenu plus élevé, croient réellement que leur argent est en sécurité parce qu'il est placé dans un REÉR.

Vous savez comme moi que ce n'est pas le cas. Voici ma question: votre profession ou toute autre profession a-t-elle un rôle à jouer? Ne vous en tenez pas juste à vous. Comment pouvons-nous aborder la question de la sécurité compte tenu de l'importance accrue de ces fonds?

C'est la question à laquelle j'aimerais que vous répondiez lorsque nous reviendrons sur la question du RPC et du RRQ. Je connais le rôle que vous avez joué auprès de sociétés de pension et je sais que la fonction première d'un actuaire est de fournir aux consommateurs l'assurance que les fonds seront là pour payer, par exemple, leur assurance-vie ou leur assurance IARD, si quelque chose arrivait. Comment pouvons-nous transposer cette sécurité que vous fournissez aux consommateurs aux domaines des fonds mutuels et des REÉRs? Voilà en gros ma question, et j'aimerais que vous y songiez. Comme je l'ai dit précédemment, je ne m'attends pas à avoir une réponse maintenant.

Je vous poserai une autre question. Si je possède une police d'assurance-vie au Canada comprenant une prime maximale de 200 000 \$, je suis assuré par une compagnie d'assurance nommée SIAP. Donc, de façon très simpliste, je peux en déduire que la SIAP est une compagnie d'assurance.

Est-ce que vous avez déjà évalué la SIAP? Avez-vous une idée si elle comporte des risques?

En tant que détenteur d'une police, comment est-ce que je peux être assuré de la validité de l'assurance qu'on m'a dit que j'avais par le biais de la SIAP, qui, essentiellement, garantit ma police d'assurance? Au sens large, quelle est votre opinion générale sur la structure et le fonctionnement de la SIAP? Je reconnais que c'est une question très risquée pour vous, compte tenu de vos employeurs, mais je suis sûr que vous ne verrez pas d'inconvénient à répondre à cette question, même si vous donnez votre point de vue personnel.

**M. Brierley:** Comme vous l'avez deviné, monsieur le président, l'Institut n'a pas pris position, sauf qu'il a dit que la meilleure protection pour le consommateur est d'abord de prévenir les insolvabilités.

**Le président:** Simplement pour être clair, la meilleure protection que je peux avoir pour éviter de me faire rembourser ma police d'assurance-vie est de demeurer en vie. Je comprends cela. Ce que je demande est: «qu'est-ce qui arrive lorsqu'une police d'assurance est réclamée?»

**M. Brierley:** Ce que nous disons en ce qui a trait à la prévention des insolvabilités est que, grâce aux techniques que nous avons, nous nous occuperions de prévenir les dangers en premier lieu. Nous préférons anticiper et éviter les pièges plutôt que d'essayer de se sortir d'affaire après coup.

D'un point de vue personnel, je crois que tout type de fonds garanti mine la sécurité du système. Il permet aux consommateurs d'avoir un faux sentiment de sécurité et d'essayer de trouver le

[Text]

best rate is usually arrived at through some type of risky structure. Having more intelligent consumers, consumers who are concerned about the security of the institution with which they are dealing as well as the rate they are getting, could lead eventually to a stronger system.

**The Chairman:** Are you saying that CompCorp or its equivalent should not exist?

**Mr. Brierley:** My own personal opinion is that there is more risk in having these safety nets. Certainly, I think they have to be divorced completely from the regulatory authorities. The best interest of a CompCorp or a CDIC is to minimize any potential claim. Therefore, any company that gets even close to the line, if it is wound up, will minimize such claims. I think the regulator has a much broader duty to the public, the employees of the company, the policy holders and shareholders of that company, and should do whatever is necessary in order to allow that company to survive and recover.

**The Chairman:** Do I take it that an actuary has not looked formally at CompCorp?

**Mr. Brierley:** Actuaries were involved in its set up and design. The institute itself has no formal policy on CompCorp.

**M. Charest:** En terme de commentaires personnels, c'est que je crois que votre comité a deux préoccupations. La première est de protéger les consommateurs et la deuxième est de vous assurer qu'il y a suffisamment de discipline dans le marché financier.

Je crois que ce que M. Brierley essayait de dire, c'est qu'un fond d'assurances garanti à 100 p. 100, quel que soit le montant des dépôts n'est peut-être pas la meilleure façon d'assurer de la discipline dans le marché financier.

Je crois comprendre que votre comité analyse la possibilité, par exemple, d'avoir de la coassurance à 90 p. 100 au lieu de 100 p. 100. Cela serait un élément qui aiderait à ajouter de la discipline dans le milieu financier.

Ce que je pense, c'est qu'un fond d'assurances, c'est bien, sauf que si ce n'est pas utilisé de la meilleure façon, c'est dangereux de ne pas amener suffisamment de discipline dans le marché financier.

Je crois que vous vous posez des questions entre la discipline qu'il doit y avoir dans le marché versus le rôle que vous devez donner aux autorités de surveillance. Plus vous favorisez la discipline dans le marché, moins la contribution de l'autorité de surveillance devient cruciale.

**The Chairman:** Historically, this committee has supported the notion of consumers being willing to take some risk. That is what you mean by market discipline. In order for that process to work, consumers have to be informed. Having 80 per cent co-insurance or a cap so that there is some risk for consumers is one thing; the other side of the coin implies that there is an

[Traduction]

meilleur taux. Les structures risquées offrent habituellement un meilleur taux. Si les consommateurs agissaient de façon plus intelligente, c'est-à-dire s'ils se préoccupaient de la sécurité de l'institution avec laquelle ils font affaire ainsi que du taux qu'ils peuvent obtenir, nous pourrions finir par avoir un système plus solide.

**Le président:** Voulez-vous dire que la SIAP ou son équivalent ne devrait pas exister?

**M. Brierley:** Mon opinion personnelle est qu'il est plus risqué d'avoir ces filets de sécurité. De toute évidence, ils doivent être séparés complètement des organismes de réglementation. Il est dans l'intérêt d'une société comme la SIAP ou la SADC de réduire au minimum les réclamations possibles. Donc, toute compagnie qui se trouve même près de la limite, si elle est affectée, réduira au minimum de telles réclamations. Je crois que l'organisme de réglementation possède une plus grande responsabilité envers le public, les employés de la compagnie, les détenteurs de police et les actionnaires de la compagnie, et devrait tout faire en son pouvoir pour permettre à la compagnie de survivre et de récupérer.

**Le président:** Dois-je comprendre qu'un actuaire ne s'est pas penché de façon officielle sur la SIAP?

**M. Brierley:** Des actuaires ont participé à son établissement et à sa conception. L'Institut lui-même n'a aucune politique officielle au sujet de la SIAP.

**Mr. Charest:** As a personal comment, I feel that your Committee has two concerns. The first is to protect consumers and the second is to ensure that there is enough discipline in the financial market.

I believe that what Mr. Brierley was trying to say was that a 100 per cent guaranteed insurance fund, regardless of the amount of deposits, may not be the best way to ensure discipline in the financial market.

I understand that your committee will analyse the possibility, for example, of having 90 per cent instead of 100 per cent co-insurance. That would be one element that would help augment discipline in the financial environment.

I think that an insurance fund is a good thing but, unless it is put to optimum use, it is dangerous not to ensure that there is enough discipline in the financial market.

I believe you are wondering what discipline there should be in the market, as opposed to what role you must give to the supervisory authority. The more you promote discipline in the market, the less critical the contribution by the supervisory authority becomes.

**Le président:** Depuis toujours, notre comité appuie la notion selon laquelle les consommateurs prennent volontiers des risques. C'est ce que vous entendez par discipline du marché. Pour que le processus fonctionne, les consommateurs doivent être informés. L'obligation d'avoir 80 p. 100 de co-assurance ou d'y mettre une limite pour que le consommateur partage une partie du risque est



[Texte]

educated consumer who is able to make a decision based on understanding which companies are more risky than others.

My feeling is that, historically, that is the side that the industry and government have not handled very well. Bluntly, it is the side that the industry has resisted strenuously.

In that regard, all you need do is look to the reaction last year of the industry to the track rating. Since I accept your principle, Mr. Charest, how do we deal with the other set? From your insight into the industry, how do we educate the consumer, if we are not going into a 100 per cent insured situation? How do we make it fair to the consumer so that the consumer has the information required on the companies so that the consumer is able to make an intelligent decision with respect to where to purchase the product? Right now we are not doing that.

**Mr. Brierley:** There are rating agencies. Even though they are based on a lot of analytical work, they still end up taking an outsider's view of the operation and have to be somewhat arbitrary in their ratings. The Canadian Institute of Actuaries is working currently on a standard which would allow the actuary to give a formal public opinion on the future financial condition of a company to be published in the financial statements.

As you can imagine, to give an opinion about the future is something that our members are a little uneasy about providing.

**The Chairman:** What do you mean? That is what you do for a living. You give your opinion for a living. Just so we are clear, the exercise of doing the opinion is nothing new. What is new is the exercise of making it public. Why would your members be nervous about making it public if they have already done it privately?

**Mr. Brierley:** There is a slight difference. Certainly, the public opinions we have been giving are the current financial effect of future events. What we are talking about is the future effect of future events. That is another step forward, if you like, in our own thinking.

Personally, I strongly believe that is what we should be doing for the reasons you stated, Mr. Chairman. I believe our leadership believes that as well. We have draft standards in place. We are working on the standards of practice. To back that up, dynamic solvency testing is a very big part of allowing the actuary to provide that kind of public opinion. We believe that if there is to be one tool that may be of value to the consumer it will be this opinion. That is what we are hoping.

**Senator Stewart:** Just to be sure that everything clear, what difference are you making between the expressions "current effect of future events" and "future effect of future events"?

[Translation]

une chose; par contre, cela suppose que vous ayez un consommateur informé, capable de prendre une décision en sachant bien que certaines entreprises sont plus risquées que d'autres.

J'ai l'impression que, depuis toujours, c'est là l'aspect que l'industrie et le gouvernement n'ont pas toujours réussi à bien maîtriser. Pour tout dire, c'est l'aspect auquel l'industrie a résisté avec acharnement.

À cet égard, on n'a qu'à considérer la réaction qu'a eue l'industrie l'an dernier face à la cotation de la société TRAC. J'accepte votre principe, monsieur Charest, mais comment pouvons-nous réagir à l'autre solution? D'après ce que vous savez de l'industrie, dites-nous comment nous pourrions éduquer le consommateur si nous ne pouvons nous permettre de l'assurer à 100 p. 100? Comment pouvons-nous rendre cela équitable pour le consommateur, de façon à ce qu'il ait toute l'information requise sur les entreprises et qu'il puisse prendre une décision intelligente quant à l'endroit où il achètera le produit? À l'heure actuelle, nous ne faisons rien de cela.

**M. Brierley:** Il y a des agences de cotation. Même si leurs activités consistent pour une grande part en travail analytique, il reste qu'elles finissent par voir l'exploitation d'un point de vue externe et être quelque peu arbitraires lorsqu'elles établissent leurs cotations. L'Institut canadien des actuaires travaille actuellement à établir une norme qui permettrait à l'actuaire de donner une opinion publique officielle des conditions financières futures d'une entreprise, qui serait ensuite publiée dans ses états financiers.

Comme vous pouvez l'imaginer, nos membres hésitent quelque peu à donner une opinion sur l'avenir.

**Le président:** Que voulez-vous dire? C'est comme ça que vous gagnez votre vie. Vous gagnez votre vie en donnant votre opinion. Entendons-nous bien: il n'y a rien de nouveau à donner son opinion. Ce qu'il y a de nouveau, c'est de la rendre publique. Pourquoi vos membres hésiteraient-ils tant à ce que leurs opinions soient publiées quand ils la donnent déjà en privé?

**M. Brierley:** Il y a une légère différence. Bien sûr, les opinions publiques que nous avons données concernent l'effet financier courant d'événements à venir. Ce dont nous parlons, c'est de l'effet futur d'événements à venir. Si vous me passez l'expression, c'est comme si notre pensée faisait un autre pas en avant.

Personnellement, je crois fermement que c'est ce que nous devrions faire pour les raisons que vous avez données, monsieur le président. Je crois que nos directeurs le croient aussi. Nous avons déjà établi des normes préliminaires. Nous travaillons à établir des normes de pratique. Pour bien asseoir cela, l'examen dynamique de solvabilité joue un très grand rôle pour permettre à l'actuaire de fournir ce genre d'opinion publique. Selon nous, s'il y a un outil qui peut être valable pour le consommateur, c'est bien cette opinion. Du moins c'est ce que nous espérons.

**Le sénateur Stewart:** Mettons les choses au clair: quelle différence faites-vous entre les expressions «effet courant d'événements à venir» et «effet futur d'événements à venir»?



## [Text]

**Mr. Brierley:** Our typical calculation would tell us the value today of future cash-flow streams. Put in the context of an insurance policy, if the insurance company promises to pay you annuity payments or a life insurance death benefit at some point in the future, depending on when you die or on how long you live, then the actuary can tell you the financial cost today of that cash-flow stream. Extrapolating that, you can evaluate the costs of liabilities of all the policies currently in force.

It is another thing to say what the balance sheet will look like a year from now, or which policies will still be there and which ones will not, or how much will be sold, or whether the business plan will change over the next year, or what impact that will have on investment strategies. That is another step forward in our model. I personally believe that it is a natural evolution of our profession. However, it is a step forward and therefore some people are nervous about the change.

**Mr. Chambers:** In particular, our current opinion of the appointed actuary says that the actuary has assessed the liabilities of the company using the standards of practice and appropriate assumptions for the circumstances of the company and that those liabilities have been properly presented in the financial statements. The opinion that we are pursuing and expect to put in place for 1995 would be to add to that statement — and do not quote me because I have not memorized it yet — the clause, “and the company is able or will be able to continue on a going-concern basis”. This gives the additional assurance that next week the company will not be down the tubes, which assurance is not given in financial statements today.

**The Chairman:** If you go that route, will it be fair to assume that, if that clause is not there, the actuary has assumed it is not applicable?

**Mr. Chambers:** If it is not there, it is a serious matter.

**The Chairman:** You will not have to say it may not continue on an ongoing basis. Simply put, the absence of that phraseology will be duly noted.

**Senator Stewart:** This is most interesting. I am focusing on the inflation consideration. I look back at the last quarter century and I ask myself this: Would appointed actuaries have had much impact on the operation of financial institutions, if they had been in place before the energy crisis? It seems to me that there are certain happenings that are so far from normal causation that even the sharpest actuary is not likely to be able to anticipate them. You can say, “Within normal circumstances, this is what we can anticipate in the way of inflation.” But if we look back at the last quarter century I think it is fair to say that the inflation that we underwent was probably unpredictable.

**Mr. Brierley:** With your question, senator, I think you have grasped the key to understanding how dynamic solvency testing should work. We do not gaze into a crystal ball. We cannot tell you what the future will look like. Our analysis is more of a

## [Traduction]

**M. Brierley:** Les calculs que nous faisons habituellement nous indiqueraient aujourd'hui la valeur du flux futur des mouvements de l'encaisse. Si l'on se place dans le contexte d'une politique d'assurance, si la compagnie d'assurance promet de vous payer des rentes annuelles ou une prestation de décès à un point quelconque dans l'avenir, selon le moment où vous mourez ou la durée de votre vie, l'actuaire peut vous dire aujourd'hui le coût financier de ce flux du mouvement de l'encaisse. Si vous faites une extrapolation, vous pouvez évaluer les coûts du passif de toutes les polices actuellement en vigueur.

C'est une autre chose de dire de quoi aura l'air le bilan dans un an, ou quelles polices seront en vigueur et quelles autres ne le seront pas, ou combien seront vendues, ou si le plan d'entreprise changera durant l'année prochaine, ou quelles répercussions cela aura sur les stratégies d'investissement. C'est l'étape suivante de notre modèle. Personnellement, je crois qu'il s'agit d'une évolution naturelle de notre profession. Cependant, c'est un pas en avant, et c'est pourquoi cela énerve certaines personnes.

**M. Chambers:** En particulier, l'opinion que nous nous faisons actuellement de l'actuaire désigné, c'est que l'actuaire a évalué le passif d'une entreprise selon des normes de pratique et des hypothèses appropriées à la situation de l'entreprise, et que ce passif a été présenté de façon adéquate dans les états financiers. L'opinion que nous cherchons à pouvoir donner et que nous nous attendons à pouvoir donner en 1995 comprendrait la mention supplémentaire suivante — je ne la citerai pas exactement parce que je ne l'ai pas encore mémorisée — «et la société est en mesure de continuer de façon permanente, ou elle sera en mesure de le faire». Cette mention permettra de garantir que la société en question ne fermera pas ses portes la semaine suivante; les états financiers actuels ne permettent pas de le faire.

**Le président:** Si c'est la façon dont vous voyez la question, pourrait-on présumer à bon droit que, si cette clause n'est pas là, c'est que l'actuaire a présumé qu'elle ne s'applique pas?

**M. Chambers:** Si elle n'y est pas, il y a un problème grave.

**Le président:** Vous n'aurez pas à dire qu'elle peut continuer de façon permanente. Simplement, le fait que cette expression soit absente voudra tout dire.

**Le sénateur Stewart:** Voilà qui est fort intéressant. Je m'attache à la question de l'inflation. Si je remonte aux 25 dernières années, je me demande ceci: les actuaires désignés auraient-ils eu un grand effet sur les opérations des institutions financières s'ils avaient été en poste avant la crise de l'énergie? Il me semble que certains événements s'écartent à un point tel de la situation normale que même l'actuaire le plus brillant ne serait pas susceptible de pouvoir les prévoir. Bien sûr, vous pouvez dire: «Dans des circonstances normales, c'est le genre d'inflation à laquelle nous pouvons nous attendre.» Mais si nous remontons 25 ans en arrière, je crois qu'il est honnête de dire que l'inflation que nous avons connue était probablement imprévisible.

**M. Brierley:** Votre question, sénateur, me permet de croire que vous avez saisi la façon dont on peut comprendre comment la dynamique de solvabilité devrait fonctionner. Nous ne regardons pas dans une boule de cristal. Nous ne pouvons prédire l'avenir.

## [Texte]

trend analysis and will not be able to predict significant changes in the environment.

What I think our analysis should do, though, is run those kinds of violent types of scenarios to see what would happen to an enterprise if they were to occur. By running such violent scenarios, and if you find that large increases in inflation have a devastating effect, then maybe you should get involved in some type of hedges against that type of situation. If you find it does not have much effect at all, because you already have those hedges in place, or because you have other lines of business that go in the other direction, then you do not worry about it.

This comes back to the chairman's earlier question, which is why I would not necessarily want to give all these scenarios and assumptions to the board, because we are not predicting that they will happen. All they do is give us some insight into what is dangerous and what is not and what might be good hedging strategies and what hedging strategies would be a waste of time. We will not be able to predict the future. It is easy with 20-20 hindsight to say, "Yes, of course, we will always look to inflation going up to 20 per cent." Whether or not we will look at inflation going to 50 per cent, I do not know. That is a possibility.

**Mr. Chambers:** Probably the one thing that we can say with certainty is that the from now on future will be less predictable than it has been in the past.

**The Chairman:** I think every generation says that.

**M. Charest:** Pour répondre à votre question de façon pratique, sénateur, dans la ligne d'affaires «vie et santé collectives» actuellement, lorsque l'on fait des projections en utilisant l'outil «examen dynamique de solvabilité», pour plusieurs compagnies, les deux risques les plus importants qui ressortent sont premièrement le risque d'invalidité, qu'il y ait plus d'invalides que prévu lors de la tarification. Le deuxième risque est effectivement le risque d'inflation des coûts des médicaments et des coûts d'hospitalisation.

Ce qui ressort des travaux, c'est de dire que si ces coûts continuent d'augmenter à un rythme important et que l'on n'est pas capable de passer la facture aux consommateurs, voilà quel sera le résultat sur les opérations de la compagnie. C'est le genre de conclusion qui va ressortir de l'examen dynamique de solvabilité, sans donner une probabilité que le taux d'inflation soit plus élevé. Les travaux indiquent quel va être le résultat si le taux d'inflation des médicaments continue à augmenter selon l'expérience récente.

**Ms Cantin:** I guess in terms of the dynamic solvency question we could ask how high the interest rate can go before this company gets into trouble. If you know that 25 years ago it did go up to 20 per cent, then can this company stand that kind of increase?

## [Translation]

Notre analyse relève davantage d'une analyse des tendances et ne nous permet pas de prédire les modifications marquées de l'environnement.

Par contre, je crois bel et bien que notre analyse devrait s'attacher à ce genre de scénario bouleversant pour voir comment une entreprise y réagirait s'il devait arriver. En appliquant ce genre de scénario bouleversant, si vous constatez que les importantes flambées de l'inflation ont un effet dévastateur, vous pouvez alors imaginer une façon de vous prémunir contre elles. Par contre, si vous constatez qu'elles n'ont pas beaucoup d'effet, parce que vous avez déjà prévu la façon de vous prémunir, ou parce que l'entreprise oeuvre dans d'autres secteurs d'activités qui lui permettent d'éviter ces problèmes, vous n'avez pas à vous en inquiéter.

Cela nous ramène à la question du président dont nous avons parlé plus tôt, qui explique pourquoi je ne voudrais pas nécessairement donner tous ces scénarios et hypothèses au conseil, parce que nous ne prédisons pas qu'ils se produiront. Ils ne font que nous donner un aperçu de ce qui est dangereux, de ce qui ne l'est pas, de ce qui pourrait constituer une bonne stratégie pour nous prémunir et de ce qui, comme stratégie, équivaldrait à une perte de temps. Nous ne serons pas capables de prédire l'avenir. C'est facile, une fois que la situation s'est déjà produite, de dire: «Oui, évidemment, nous imaginerons toujours que l'inflation peut augmenter à 20 p. 100.» Je ne sais pas si nous étudierons un scénario où l'inflation augmentera à 50 p. 100. Je ne sais pas. C'est une possibilité.

**M. Chambers:** La seule chose que nous pouvons probablement dire avec certitude, c'est que à partir de maintenant, l'avenir sera moins prévisible qu'il ne l'était dans le passé.

**Le président:** Je crois que toute génération peut dire cela.

**Mr. Charest:** In order to give a practical answer to your question, Senator, in the group life and health line of insurance, at present, when we make projections using the DST tool, the greatest risks that are highlighted for several companies are, firstly, the disability risk — that there will more persons with disabilities that was planned when the rates were set — and, secondly, in fact, the risk of inflation in drug and hospitalization costs.

What DST work allows people to do is to say, if these costs continue to increase appreciably and the cost cannot be passed on to consumers, this will be the impact on the company's operations. That kind of conclusion, not issuing a probability that the rate of inflation will be higher, will come out of DST work. DST work indicates what the result will be if the rate of inflation in drug costs continues to rise in accordance with recent experience.

**Mme Cantin:** Je crois que, en ce qui concerne la question de la dynamique de solvabilité, nous pourrions demander jusqu'à quel pourcentage les taux d'intérêt peuvent s'élever avant que l'entreprise en question n'ait des problèmes. Si vous savez que les taux ont grimpé jusqu'à 20 p. 100, 25 ans auparavant, pensez-vous que cette entreprise peut résister à ce genre d'augmentation?



## [Text]

On the P&C side, for example, we have not had a major earthquake in B.C. I think someone should ask whether the company can survive an earthquake. I think to forecast changes in interest rates is as difficult to predict as a major earthquake anywhere in Canada. This is where DST is so important. It allows you to ask the question: "What can the company sustain in terms of changes in the environment, as opposed to what the situation will be next year?"

**Senator Stewart:** Mr. Chambers, you said that every generation thinks that the future will be more difficult to predict than the past. What do you think the impact of globalization is? Is that not making it more difficult to conduct your dynamic solvency analysis?

**Mr. Chambers:** Are you approaching it from the standpoint of the globalization of industry, financial markets and that sort of thing?

**Senator Stewart:** Yes.

**Mr. Chambers:** Certainly, the effects of globalization on the environment in which we operate would be incorporated into the scenarios that are examined under dynamic solvency testing. Now, in a broader sense, the profession in Canada, starting in 1992 in particular when Canada hosted the International Congress of Actuaries, has been looking essentially at globalization.

Last month in Orlando, representatives of about 15 actuarial organizations from around the world met, and it was resolved to establish an international federation of actuarial associations that would establish a minimum standard for codes of professional conduct and disciplinary procedures by which we could recognize the qualifications and accreditation of actuaries from other countries, and vice versa.

**Senator Stewart:** You are correct, I was using it in the former sense. However, it seems to me that it is pretty important. The banks, which are perhaps not so keen on sovereign loans as they once were, are now talking about investment in India, for example. Presumably there is a great deal of globalized investment, for example, in mutual funds. We have never had the like of that phenomenon before, and it would have made the future considerably more difficult to predict than the immediate past at any rate.

**Mr. Chambers:** Having read about the proverbial butterfly in China and the effect this has on the weather in Canada, one wonders whether in a global financial environment you do not have the same sort of butterfly effect. Certainly, individual actuaries have talked about the need for much more actuarial study of chaos theory, because that is really what this is getting

## [Traduction]

En ce qui concerne les assurances IARD, par exemple, il n'y a pas eu de tremblement de terre majeur en Colombie-Britannique. Je crois que quelqu'un devrait demander si la compagnie peut résister à un tremblement de terre. Selon moi, il est aussi difficile de prédire les changements de taux d'intérêt que de prédire un tremblement de terre majeur où que ce soit au Canada. C'est pourquoi l'examen de la dynamique de solvabilité est si important. Il vous permet de vous poser la question suivante: «Dans quelle mesure l'entreprise peut-elle s'adapter aux changements de l'environnement, par opposition à ce que la situation sera l'an prochain?»

**Le sénateur Stewart:** Monsieur Chambers, vous dites que chaque génération pense que l'avenir sera plus difficile à prédire que le passé. D'après vous, quel sera l'impact de la mondialisation? Est-ce qu'elle ne complique pas votre analyse de la dynamique de solvabilité?

**M. Chambers:** Voulez-vous dire la mondialisation de l'industrie, des marchés financiers ou d'autres choses de la sorte?

**Le sénateur Stewart:** Oui.

**M. Chambers:** À vrai dire, les effets de la mondialisation sur le contexte dans lequel nous exerçons nos activités seront incorporés aux scénarios qui sont étudiés dans le cadre de l'examen de la dynamique de solvabilité. Cela dit, d'une façon plus générale, les membres de la profession au Canada se sont penchés essentiellement sur la mondialisation, particulièrement depuis 1992, année où le Canada a été le pays hôte du congrès international des actuaires.

Des représentants d'environ 15 organisations d'actuaire du monde entier se sont réunis le mois dernier à Orlando et ont résolu d'établir une fédération internationale d'associations d'actuaire qui serait chargée d'établir une norme minimale pour les codes déontologiques et les procédures disciplinaires, qui ferait en sorte que nous pourrions reconnaître les qualifications des actuaires d'autres pays et les accréditer, si eux pouvaient faire de même pour nous dans leur propre pays.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez raison, je l'utilisais dans le premier sens. Cependant, il me semble que c'est très important. Les banques, qui ne sont peut-être plus aussi portées vers les prêts à des puissances souveraines que naguère, parlent maintenant de faire des investissements en Inde, par exemple. Il semble qu'il y aurait beaucoup d'investissements mondialisés, par exemple dans des fonds mutuels. Jamais ce genre de phénomène ne s'est produit auparavant, et si cela avait été le cas, il aurait été nettement plus difficile de prédire l'avenir que cela n'a été le cas dans le passé immédiat.

**M. Chambers:** Après avoir lu sur le sujet du proverbial papillon en Chine et de son effet sur la météo au Canada, on peut se demander si le contexte financier mondial ne vous procure pas le même genre d'effet. À coup sûr, certains actuaires ont dit qu'il fallait procéder à beaucoup plus d'études actuarielles sur la théorie du chaos, parce que c'est réellement ce dont il va être question. Il



[Texte]

into. It may well be that the financial markets and the financial environment are approaching very closely the way in which the global weather works.

**Mr. Charest:** Comme complément d'information, vous serez peut-être intéressés de connaître la demande que j'ai eue de la direction de ma compagnie il y a trois mois.

Après avoir fait des projections selon le meilleur estimé, en utilisant les chiffres de notre plan d'affaires, on m'a demandé de faire des calculs additionnels si, demain matin, les banques s'accaparaient de 20 p. 100 du marché de l'assurance au Canada. On voulait, premièrement, savoir quel est l'impact sur les coûts unitaires de notre compagnie et deuxièmement, quel serait l'impact sur notre norme de capital dans cinq ans?

C'est juste pour vous montrer jusqu'à quel point l'exemple peut être flexible. C'est la direction de la compagnie qui est venue me voir pour me demander de calculer un scénario additionnel. Cela vous montre à quel point l'outil peut être utile.

**Mr. Brierley:** The concept of globalized corporations does make it more difficult, because we have to understand the markets in which they are working in order to understand the associated risks. Another risk comes along with globalization, and that is the currency mismatch risk. Actually, it is probably a little simpler to deal with than asset-liability mismatch risk, but the principles are the same and it is something that we would obviously want to study.

**Senator Stewart:** What do you mean by currency mismatch risks?

**Mr. Brierley:** You have your liability cash flows in one currency and your asset cash flows in another, and it is obvious what could happen. You can win or lose.

**The Chairman:** There is the exchange rate problem.

**Mr. Brierley:** That is exactly the kind of risk actuaries need to be quantifying for all financial institutions: How much is there? How dangerous is it? And what are the hedges or the protections that can be used to eliminate or avoid the risks?

**The Chairman:** On behalf of the committee let me thank you for appearing today. I realize that we went longer than was probably anticipated and we certainly covered a wide range of topics that you probably had not anticipated. Your comments were helpful and I hope you will come back and talk about the broader pension fund issue and the second issue of how we educate the public about the risks of investing in an individual insurance company, if one is to go the route of co-insurance as we talked about it. Thank you once again.

The committee adjourned.

[Translation]

se pourrait bien que les marchés et le contexte financier se mettent à fonctionner pas mal de la même façon que la météo mondiale.

**Mr. Charest:** To give you some additional information, you may be interested to know what the management of my company asked me to do three months ago.

After I had made projections according to the best future estimate using the figures from our business plan, I was asked to make additional calculations about the eventuality of the banks taking over 20 per cent of the insurance market in Canada tomorrow morning. Management wanted to know, firstly, what would be the impact on our company's unit costs and, secondly, what would be the impact on our capital standard in five years.

That is just to show you how flexible this work can be. The management of the company came to see me to ask me to make calculations about an additional eventuality. That shows you how flexible this tool can be.

**Mr. Brierley:** Le concept de société mondialisée complique la question, parce qu'il nous faut comprendre les marchés dans lesquels elle fonctionne avant de pouvoir comprendre les risques qui y sont associés. La mondialisation s'assortit d'un autre risque lié à la non-concordance des devises. À vrai dire, il est probablement un peu plus facile de s'accommoder du risque de non-concordance entre l'actif et le passif, mais les principes sont les mêmes, et il nous faudrait manifestement étudier la question.

**Le sénateur Stewart:** Qu'entendez-vous par risque de non-concordance des devises?

**Mr. Brierley:** Vous avez un flux monétaire du passif en une devise et un flux monétaire de l'actif dans une autre, et ce qui peut se produire est manifeste. Vous pouvez perdre ou gagner.

**Le président:** Il y a le problème du taux de change.

**Mr. Brierley:** C'est exactement le genre de risque que les actuaires doivent quantifier pour toutes les institutions financières: combien y a-t-il ici? À quel point est-ce dangereux? De quelle sauvegarde ou mesure de protection pouvez-vous vous servir pour éliminer ou éviter les risques?

**Le président:** Au nom du comité, je vous remercie d'être venu témoigner aujourd'hui. Je réalise que nous avons pris plus de temps que nous ne l'avions probablement prévu, et notre discussion a couvert un éventail de sujets plus large que celui auquel vous vous attendiez probablement. Vos commentaires ont été utiles, et j'espère que vous reviendrez nous parler de la question plus vaste des fonds de pension ainsi que de la manière dont nous pourrions éduquer le public sur les risques qu'il y a à investir dans une seule compagnie d'assurance si la co-assurance doit avoir les effets dont nous avons parlé. Merci encore une fois.

Le comité suspend ses travaux.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Institute of Actuaries:*

James A. Brierley, President;  
Morris W. Chambers, Immediate Past President;  
Yvon Charest, Vice-President;  
Claudette Cantin, Member of Council;  
Rick Neugebauer, Executive Director.

*Du l'Institut canadien des actuaires:*

James A. Brierley, président;  
Morris W. Chambers, président sortant;  
Yvon Charest, vice-président;  
Claudette Cantin, membre du conseil  
Rick Neugebauer, directeur exécutif.



CAL  
4011  
- B18



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, June 7, 1994

Le mardi 7 juin 1994

Issue No. 8

Fascicule n° 8

### **Fifth Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago.

---

### **Cinquième fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans.

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Angus             | * Lynch-Staunton |
| Charbonneau       | (or Berntson)    |
| * Fairbairn, P.C. | Perrault, P.C.   |
| (or Molgat)       | Simard           |
| Kelleher, P.C.    | Stewart          |
| Kolber            | Stratton         |
| LeBreton          | Thériault        |

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Angus             | * Lynch-Staunton |
| Charbonneau       | (ou Berntson)    |
| * Fairbairn, c.p. | Perrault, c.p.   |
| (ou Molgat)       | Simard           |
| Kelleher, c.p.    | Stewart          |
| Kolber            | Stratton         |
| LeBreton          | Thériault        |

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 7, 1994  
(10)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:10 a.m. in room 356-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Charbonneau, Kelleher, P.C., Kirby, LeBreton, Simard, Stewart and Sylvain. (8)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Meighen.

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Trust Companies Association of Canada:*

John Evans, President and CEO;

Brigitte Goulard, Senior Policy Analyst, Legal Services.

*From the Canadian Bankers' Association:*

Helen Sinclair, President;

Anne Riley, Director, Financial Institutions.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. John Evans, President and CEO of the Trust Companies Association of Canada, made an opening statement and then answered questions.

Ms Helen Sinclair, President of the Canadian Bankers' Association, made an opening statement and then answered questions.

At 12:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 7 juin 1994  
(10)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 9 h 10, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Charbonneau, Kelleher, C.P., Kirby, LeBreton, Simard, Stewart et Sylvain. (8)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Meighen.

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:*

John Evans, président et chef de la direction;

Brigitte Goulard, analyste principale de politiques, Services juridiques.

*De l'Association des banquiers canadiens:*

Helen Sinclair, présidente;

Anne Riley, directrice, Institutions financières.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien, plus particulièrement de l'assurance-dépôts.

M. John Evans, président et chef de la direction de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, fait un exposé, puis répond aux questions.

M<sup>me</sup> Helen Sinclair, présidente de l'Association des banquiers canadiens, fait un exposé, puis répond aux questions.

À 12 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 7, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:00 a.m. to continue its examination of the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We are here today to hear two witnesses. First, we will hear from John Evans, President and CEO of the Trust Companies Association, and then from Helen Sinclair, President of the Canadian Bankers' Association, as we continue our study of deposit insurance and, in a broader context, protection for Canadian consumers who buy products from financial institutions.

I have asked Mr. Evans to begin with a short opening statement of his views on the broad issue of consumer protection. As those of you who have heard Mr. Evans before know, we will inevitably then get into an interesting dialogue as he usually responds in a modestly provocative way to a lot of our questions.

**Mr. John Evans, President and CEO, Trust Companies Association of Canada:** I am accompanied by Brigitte Goulard, Senior Policy Analyst, Legal, for the Trust Companies Association of Canada. She will answer any legal questions.

I should like to look briefly at some of the broader issues that will be impinging on the financial services industry over the next few years and relate that to your current deliberations or dilemma in respect of deposit insurance and other forms of insurance that might or might not be considered for the financial services industry.

To give you some historical background, the deposit insurance system was introduced in Canada in 1967 and in the United States in 1934. Recent studies have indicated that the introduction of deposit insurance was the next Armageddon of the financial services industry. I have done a paper analyzing the latest of those studies indicating that it is sadly lacking in some of its academic rigour, to say the least.

Its conclusions are incorrect. If you look back to some of the speculation as to why deposit insurance was introduced in 1967, one reason given was that the provinces were contemplating at that time introducing insurance legislation to cover provincial deposit-taking institutions in light of the failure of a provincial deposit-taking intermediary at that time. To head that off, the federal government negotiated with the provinces to introduce a federal system that became a two-tiered system: one for the province of Quebec and one for the rest of Canada. The Quebec Deposit Insurance Board and CDIC are parallel organizations. They are identical in every respect except that one applies to

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 7 juin 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h afin de poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous allons entendre aujourd'hui deux témoins. Tout d'abord, John Evans, président et chef de la direction de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, puis Helen Sinclair, présidente de l'Association des banquiers canadiens, nous apporteront leurs témoignages dans le cadre de notre étude de l'assurance-dépôts et, de manière plus générale, des mesures visant à protéger les consommateurs canadiens qui achètent les produits des institutions financières.

J'ai demandé à M. Evans de nous faire pour commencer une courte déclaration sur la question plus générale de la protection des consommateurs. Ceux d'entre vous qui ont déjà eu l'occasion d'entendre M. Evans savent que son intervention débouchera inévitablement sur un dialogue intéressant et qu'il saura répondre comme toujours avec modestie et originalité à toutes nos questions.

**M. John Evans, président et chef de la direction, Association des compagnies de fiducie du Canada:** J'ai à mes côtés Brigitte Goulard, analyste principale des politiques, Service du contentieux, Association des compagnies de fiducie du Canada. C'est elle qui répondra à toutes les questions d'ordre juridique.

J'aimerais passer brièvement en revue un certain nombre des questions d'ordre général qui vont se poser dans le secteur des services financiers au cours des prochaines années en les rattachant à nos délibérations actuelles ou aux questions que l'on se pose au sujet de l'assurance-dépôts et d'autres formes d'assurances qui sont susceptibles ou non d'être envisagées dans le secteur des services financiers.

Pour vous faire un bref historique, le mécanisme de l'assurance-dépôts été mis en place au Canada en 1967 et aux États-Unis en 1934. Des études récentes nous ont révélé que l'apparition de l'assurance-dépôts représente la mère de toutes les batailles dans l'industrie des services financiers. J'ai produit une analyse de la dernière de ces études, qui montre que la rigueur de sa recherche laisse pour le moins à désirer.

Ses conclusions sont inexactes. Lorsqu'on revient en arrière pour chercher à savoir quelles étaient les raisons de la mise en place de l'assurance-dépôts en 1967, l'une des raisons qui est avancée, c'est que les provinces envisageaient à l'époque d'adopter une législation en matière d'assurance pour couvrir les établissements provinciaux de dépôts étant donné que l'un d'entre eux avait fait faillite. Pour y remédier, le gouvernement fédéral avait négocié avec les provinces la mise en place d'un système fédéral à deux niveaux: un pour la province du Québec et un autre pour le reste du Canada. La Régie de l'assurance-dépôts du Québec et la SADC sont des organisations parallèles. Elles sont

*[Texte]*

deposits taken in the province of Quebec and one applies to deposits taken elsewhere.

In that 1967 period fear of foreign takeover of Canadian banks emerged with the attempted takeover by an American bank of the Bank of Montreal. The federal government at that time contemplated introducing foreign ownership restrictions to prevent any foreigner from owning more than 10 per cent of the shares of a Canadian bank and all foreigners from owning more than 25 per cent. That provision was ultimately adopted, but there was also the recognition that, if this were to apply only to foreigners, Canada would face some serious reciprocal treatment from at least the United States and probably elsewhere.

An innovative solution was brought forward, namely to apply the 10 per cent ownership rule to all investors and the 25 per cent provision only to the agglomeration of total foreign investment. That led to the 10 per cent ownership rule that now applies to banks. It had very little, if anything, to do with prudential considerations or the fear of majority control of Canadian banks by anyone. It was introduced strictly for purposes of controlling foreign ownership and to avoid international repercussions from applying it only to foreigners.

That being done, it was not lost on the officials at the Department of Finance that, once you restrict shareholder control of a financial institution or any institution, you effectively turn control of that institution over to the management. They are no longer accountable to the shareholders in the way that they would be if someone could acquire majority control, take over the institution, turf out management that perhaps is not performing and replace that management with new people. That option became impossible in respect of domestic banks in Canada. No individual or group of related individuals may own more than 10 per cent of the shares of a Canadian bank.

That being done, the question then arose: What happens to the entry of new institutions? If no one can own more than 10 per cent of the shares of a new institution — and usually an entrepreneur will acquire or start a new institution for purposes of building that institution and ultimately making some gain — and if those shares could not be held for more than 10 years; and if the institution could not become a large, viable, and profitable player within 10 years, the entrepreneur was put at great risk. The officials understood that there would be some negative impact on competition, especially on entry, that resulted from the introduction of the 10 per cent ownership rule.

*[Translation]*

identiques sur tous les points, sauf que l'une s'intéresse aux dépôts qui sont faits dans la province du Québec et l'autre aux dépôts qui sont faits ailleurs.

C'est à cette époque-là, vers 1967, qu'une tentative de prise de contrôle de la Banque de Montréal par une banque américaine a fait craindre que les étrangers prennent le contrôle des banques canadiennes. Le gouvernement fédéral de l'époque a envisagé de limiter la propriété étrangère pour empêcher tout étranger de posséder plus de 10 p. 100 des actions d'une banque canadienne, le montant total de la propriété étrangère étant, lui, limité à 25 p. 100. C'est cette dernière disposition qui a fini par être adoptée, mais on était par ailleurs conscient du fait que si elle ne devait s'appliquer qu'aux étrangers, le Canada allait subir de graves mesures de rétorsion de la part des États-Unis au moins, et probablement d'autres pays.

Une solution originale a été avancée, qui a consisté à appliquer la règle des 10 p. 100 de la propriété à tous les investisseurs et la clause de 25 p. 100 uniquement au total des investisseurs étrangers. C'est ce qui est à l'origine de la règle des 10 p. 100 de propriété qui s'applique actuellement aux banques. Cela n'a pas grand-chose et même rien à voir avec des considérations dictées par la prudence ou avec la crainte d'une prise de participation majoritaire des banques canadiennes par un investisseur quelconque. Cette mesure a été mise en place strictement pour contrôler la propriété étrangère et pour éviter les répercussions internationales qui auraient pu s'ensuivre si on ne l'avait appliquée qu'aux étrangers.

Cela étant fait, les fonctionnaires du ministère des Finances savaient pertinemment qu'à partir du moment où on restreint le contrôle que peuvent exercer les actionnaires sur un établissement financier ou sur toute autre institution, on donne en fait le contrôle de cet établissement à sa direction. Celle-ci ne rend plus des comptes à ses actionnaires comme elle devrait le faire si un investisseur pouvait acquérir une participation majoritaire, prendre le contrôle de l'établissement et renvoyer éventuellement la direction si elle ne donne pas satisfaction pour la remplacer par du personnel nouveau. Cette possibilité devient exclue en ce qui a trait aux banques canadiennes. Aucun particulier et aucun groupe de personnes ayant des liens entre elles ne peut posséder plus de 10 p. 100 des actions d'une banque canadienne.

La question qui se pose alors est la suivante: que se passe-t-il à l'arrivée de nouveaux établissements? Si personne ne peut posséder plus de 10 p. 100 des actions d'un nouvel établissement — et généralement un entrepreneur va acquérir ou lancer un nouvel établissement dans le but de lui faire prendre de l'ampleur et finalement d'en retirer un certain bénéfice — et si ces actions ne peuvent pas être détenues pendant plus de 10 ans; si cet établissement ne réussit pas à devenir suffisamment gros, viable et rentable dans les 10 ans, l'entrepreneur est placé devant un risque important. Les fonctionnaires se sont rendus compte qu'il y aurait un certain nombre de répercussions négatives sur la concurrence, tout particulièrement pour les nouveaux arrivants, du fait de l'application de cette règle des 10 p. 100 de la propriété.



[Text]

One of the *quid pro quos* at that period was that a deposit insurance regime would be introduced not only for the provincial reasons that I mentioned but also to allow non-banking institutions in the deposit-taking realm to enter into the field and provide some degree of competition for the existing banks. Those were the trust and loan companies.

The provinces subsequently introduced similar types of deposit insurance schemes for their credit unions outside Quebec and for the caisse populaire movement in Quebec. That was supposed to be the route of new entry in the deposit-taking field that would provide a continuation of some level of competition for the banking industry. That was done at that time, and the system was put into place.

This is a broad-based, full coverage system. It provided \$20,000 coverage at that time. In 1981 we changed that amount to \$60,000, which effectively was inflation indexing the \$20,000 back to the real value that it had in 1967. I was chairman of the Finance committee at the time we did this.

There were some other extenuating circumstances that gave rise to the need to increase the level of deposit insurance at that time, which I will not go into. The figure of \$60,000 was selected because, if you took the consumer price index and inflation-adjusted \$20,000, you came up with approximately \$59,000—plus as being the real purchase power of \$20,000 in 1967. That has subsequently eroded. In terms of 1967 dollars, the current \$60,000 coverage has been eroded back to about \$12,000 to \$14,000 in 1967 dollars.

That is the way the system worked, and it has worked that way ever since.

There have been, of course, failures that have occurred, especially in the 1980s, for reasons which I contend, and I think I can support with evidence, do not relate in any way, shape or form to the existence of deposit insurance. It relates to a number of major economic shocks that occurred during the 1980s and gave rise to a number of spectacular failures, if you will. They were nowhere nearly as spectacular as the ones that occurred in the United States but certainly spectacular failures, or recent acquisitions of major deposit-taking institutions, trust and loan companies by other institutions. That has led to pay-outs by the Deposit Insurance Corporation. That has led to cries from several sources for changes to the deposit insurance system, that we need to introduce more market discipline.

I think that is the basic question that is facing you. Do you need to make fundamental changes to the level and the nature of the insurance coverage that is provided to depositors to protect the system? My contention is that you do not.

[Traduction]

L'une des contreparties qui a été prévue à l'époque, c'est la mise en place d'un régime d'assurance-dépôts, non seulement pour les raisons provinciales que je viens d'évoquer, mais aussi pour permettre à des établissements non bancaires oeuvrant dans le domaine des dépôts d'accéder au marché et de faire dans une certaine mesure concurrence aux banques existantes. C'était les sociétés de prêts et de fiducie.

Par la suite, les provinces ont mis en place des mécanismes d'assurance-dépôts du même type pour leurs coopératives de crédit à l'extérieur du Québec et pour le mouvement des Caisses populaires au Québec. On y voyait un nouveau prolongement du secteur des dépôts permettant d'intensifier encore la concurrence face au secteur bancaire. C'est ce qui a été fait à l'époque, et le système a été mis en place de cette manière.

C'est un système dont la portée est très large et qui assure une couverture intégrale. Le montant de la couverture était de 20 000 \$ à l'époque. En 1981, nous l'avons modifié pour le faire passer à 60 000 \$, ce qui revenait en fait à retrouver la valeur de ces 20 000 \$ compte tenu de l'inflation enregistrée depuis 1967. J'étais président du Comité des finances lorsque nous avons procédé de cette manière.

Il y a aussi d'autres circonstances, que je ne vais pas évoquer ici, et qui expliquent la nécessité de relever le montant de l'assurance-dépôts à cette époque. Le chiffre de 60 000 \$ a été retenu parce qu'en actualisant ces 20 000 \$ en fonction de l'indice des prix à la consommation on arrivait à un montant d'un peu plus de 59 000 \$ qui était l'équivalent en termes de pouvoir d'achat réel des 20 000 \$ de 1967. Cette valeur s'est par la suite dégradée. En dollars de 1967, les 60 000 \$ actuels ne valent plus qu'environ 12 000 \$ à 14 000 \$.

C'est ainsi que le système s'est mis à fonctionner et c'est ainsi qu'il fonctionne depuis lors.

Il y a eu bien entendu des revers, tout particulièrement au cours des années 1980, pour des raisons que d'après moi, et je crois que je peux le prouver, n'ont absolument rien à voir avec l'existence de l'assurance-dépôts. Cela se rattache, si vous voulez, à un certain nombre de grands chocs économiques qui se sont produits au cours des années 1980 et qui ont donné naissance à des faillites spectaculaires. Sans être le moins du monde aussi spectaculaires que celles qui se sont produites aux États-Unis, elles n'en constituaient pas moins des faillites notables qui ont amené récemment la prise de contrôle d'établissements de dépôts et de sociétés de prêts et de fiducie par d'autres institutions. Des paiements ont dû être effectués en conséquence par la société d'assurance-dépôts du Canada. Par la suite, on a réclamé à grands cris dans certains secteurs des modifications du système de l'assurance-dépôts en exigeant une plus grande discipline du marché.

Je crois que c'est la question fondamentale à laquelle vous devez répondre. Est-ce qu'il vous faut apporter des modifications fondamentales à la portée et à la nature de l'assurance offerte aux déposants pour protéger le système? Je soutiens que non.



## [Texte]

First, the level of insurance coverage today, as I have said, has already been eroded back to slightly more than half of what it was in real terms in 1967. Second, the major threats to the deposit insurance system have already occurred; they have already been realized. The remaining institutions are either very sound and very well run, or they are too large to be allowed to fail, or they are so small that they do not pose a major risk to the deposit insurance fund.

The other thing I would like to mention is that, from an economic point of view and certainly from the point of view of our members, the deposit insurance premiums are not paid by the institutions. The deposit insurance premiums are paid by depositors and they are paid by borrowers.

Borrowers benefit from the deposit insurance system because the deposit-taking institutions can raise funds at a lower cost because they are insured. That means that borrowers are probably able to borrow money at somewhat lower rates than if there were not a deposit insurance system in place.

Depositors benefit by the fact that they have a fully government-guaranteed instrument up to \$60,000. Certainly the evidence suggests that depositors value that insurance, because the average size of deposit liabilities held by institutions declines dramatically as the size of the institution decreases.

For small institutions, the average deposit liability is significantly below \$60,000. There will be very few deposit liabilities exceeding \$60,000 held by those institutions. That is not the case for the large institutions. So depositors understand quite clearly the value of deposit insurance.

They also understand quite clearly that there is a distinction between large and small in this country. They understand quite clearly that governments will not allow one of our major deposit-taking institutions to fail and, as a result, deposit insurance is not a major consideration when it comes to one of the large domestic banks.

I am not saying this in any disparaging way. Certainly, those large domestic financial institutions are the heart of our financial system. The government has every right from a public policy perspective, and probably a duty, to ensure that those institutions are seen to be absolutely safe.

The government has historically taken actions, as all of you are aware, to ensure that those institutions' stability is not put at risk. We know what those are: The way LDC loans were handled in the early 1980s; the Dome Petroleum bail-out was primarily the bail-out of a bank. The east coast fishery was bailed out, primarily for political reasons, but certainly there was a consideration given to the effect that a failure of the fishing industry could have on a particular bank.

## [Translation]

Tout d'abord, je vous répète que le montant de la couverture offerte par l'assurance a d'ores et déjà été diminué d'un peu plus de moitié par rapport à ce qu'il était en termes réels en 1967. En second lieu, les principales menaces posées au régime de l'assurance-dépôts se sont d'ores et déjà matérialisées. Les établissements qui subsistent sont soit très solides et très bien gérés, soit trop gros pour qu'on puisse les laisser faire faillite ou trop petits pour constituer un risque majeur pour le régime d'assurance-dépôts.

Je tiens aussi à signaler que sur le plan économique, et nos membres en ont bien conscience, les primes d'assurance-dépôts ne sont pas payées par les établissements. Les primes d'assurance-dépôts sont payées par les déposants et par les emprunteurs.

Les emprunteurs bénéficient du régime d'assurance-dépôts parce que les établissements de dépôts sont en mesure de trouver des fonds à moindre coût étant donné qu'ils sont assurés. Cela signifie que les emprunteurs sont probablement en mesure de trouver de l'argent à des taux moindres que s'il n'y avait pas le système d'assurance-dépôts.

Les déposants profitent du fait qu'il existe un régime garanti par le gouvernement leur assurant le plein remboursement à concurrence de 60 000 \$. Les éléments dont on dispose ne manquent pas d'indiquer que les déposants accordent de la valeur à cette assurance, parce que le montant moyen des dépôts détenus par les établissements diminue considérablement lorsque la taille de l'établissement diminue.

Dans les petits établissements, la moyenne des dépôts est bien inférieure à 60 000 \$. Ces établissements ont très peu de dépôts d'un montant supérieur à 60 000 \$. Ce n'est pas le cas pour les gros établissements. Les déposants connaissent donc bien la valeur de l'assurance-dépôts.

Ils comprennent bien par ailleurs qu'il y a une différence entre les gros et les petits établissements dans notre pays. Ils se rendent très bien compte que les gouvernements ne permettront pas que nos principaux établissements de dépôts puissent faire faillite et, en conséquence, l'assurance-dépôts n'est pas l'un des principaux facteurs qui est pris en considération pour ce qui est des grandes banques canadiennes.

Je ne cherche pas à discréditer qui que ce soit. Ces grands établissements financiers canadiens sont bien évidemment au cœur de notre système financier. Le gouvernement a, en tant que puissance publique, tous les droits, et probablement le devoir, de s'assurer que ces établissements sont considérés comme étant absolument sûrs.

Par le passé, le gouvernement a pris des mesures, vous le savez tous, pour s'assurer que la stabilité de ces établissements ne soit pas remise en cause. Vous savez quels sont les risques: la façon dont les prêts ont été accordés aux pays en développement au début des années 1980; le sauvetage de Dome Petroleum a été avant tout le sauvetage d'une banque. Les pêches sur la côte Est ont bénéficié d'un coup de pouce financier, principalement pour des raisons politiques, mais le fait qu'une faillite de l'industrie de

## [Text]

So the government has taken, from a political perspective and perhaps even an economic perspective, legitimate actions to preserve the stability and solvency and the appearance of stability and solvency of our major deposit-taking institutions.

On the other hand, the government has not taken similar actions to preserve the solvency and the integrity of small financial institutions in this country. It has been willing to allow small deposit-taking institutions to fail and to let depositors fall back on the deposit insurance system as their means of insurance. They have never had to rely on deposit insurance for big institutions; they have certainly had to rely on deposit insurance for small institutions.

Consumers value deposit insurance as it applies to smaller institutions. It is our contention that, were deposit insurance coverage to be significantly altered, diminished or conditioned, that would have a negative impact on smaller institutions' ability to attract deposits from the Canadian public.

The worst form would be a co-insurance system. Even though the C.D. Howe Institute has stated that we should have a 20 per cent co-insurance feature, even a 5 per-cent co-insurance system on \$60,000 means that \$3,000 of the depositor's capital would be at risk if the institution failed. If you have nothing but demand deposits and, at the first indication of a problem, you can write a cheque on the full \$60,000 and pull it out, then perhaps deposit insurance doesn't have the same meaning.

However, if, as the trust and loan companies do, you raise your funds on term deposits, GICs, and use that in a matched form to lend for residential mortgage purposes, and if you can no longer raise five-year funds because you are locking those funds up for five years and a person is exposing themselves then to the co-insurance feature for that full five-year period without being able to forecast the longevity of the institution they are putting their money in, they will be very reluctant to lock their money up for a long term in a smaller institution.

As a result, these institutions, at the very least, will have the term of the deposit liabilities they can raise shortened dramatically. If you shorten the term of the deposit liabilities they can raise, the regulators will ensure that you will also shorten the terms of the mortgage loans they can make. You have to match the assets against the terms of your liability to manage the interest rate risk.

In the United States, they have not done this. The SNL problems and other problems that they have had more recently with disintermediation, and so on, have been a result of the fact

## [Traduction]

la pêche aurait entraîné celle d'une banque bien déterminée a certainement aussi joué.

Le gouvernement a donc pris, pour des raisons politiques mais aussi éventuellement pour des raisons économiques, des mesures légitimes visant à préserver la stabilité et la solvabilité, ainsi que l'apparence de stabilité et de solvabilité, de nos grands établissements de dépôts.

D'un autre côté, le gouvernement n'a pas pris de mesures similaires pour préserver la solvabilité et l'intégrité des petits établissements financiers de notre pays. Il a laissé de petits établissements de dépôts faire faillite, les déposants se prévalant alors du régime d'assurance-dépôts pour se protéger. On n'a jamais eu besoin de faire appel au régime d'assurance-dépôts pour les gros établissements, mais il a fallu le faire pour les petits établissements de dépôts.

Les consommateurs accordent de l'importance à l'assurance-dépôts lorsqu'elle s'applique aux petits établissements. Nous affirmons que si le taux de couverture de l'assurance-dépôts devait être significativement modifié ou réduit ou encore soumis à un certain nombre de conditions, les petits établissements auraient bien plus de mal à attirer les dépôts du public canadien.

La pire solution serait celle de la coassurance. L'institut C.D. Howe a été jusqu'à déclarer qu'il nous fallait introduire 20 p. 100 de coassurance dans notre système, mais même un système de coassurance de 5 p. 100 sur 60 000 \$ amènerait le déposant à risquer 3 000 \$ de son capital en cas de faillite de l'établissement. Si vous n'avez que des dépôts exigibles à la demande et qu'au premier signe de difficulté, il vous est possible de faire un chèque pour retirer la totalité de ces 60 000 \$, l'assurance-dépôts prend éventuellement une signification différente.

Toutefois, si comme dans le cas des sociétés de prêts et de fiducie, vous obtenez vos fonds grâce à des dépôts à terme ou à des certificats de placements garantis afin de pouvoir consentir en contrepartie des prêts sur des hypothèques résidentielles, et si vous n'êtes plus en mesure de lever des fonds sur cinq ans parce qu'il faut alors les bloquer sur cette période et parce que le déposant subit alors le risque lié à la coassurance pendant toute cette période de cinq ans sans être en mesure de prévoir si l'établissement dans lequel il place son argent va pouvoir rester en existence pendant tout ce temps, les déposants éviteront énormément à bloquer leur argent pendant une si longue période dans un petit établissement.

Par conséquent, le moins qui puisse arriver à ces établissements, c'est que le terme des dépôts qui leur seront consentis sera raccourci considérablement. À partir du moment où la durée des dépôts diminue, les responsables de la réglementation vont s'assurer que la durée des prêts hypothécaires qu'ils pourront consentir va elle aussi diminuer. Il faut que la période d'échéance des emprunts concorde avec celui des prêts pour tenir compte des risques liés à l'évolution des taux d'intérêt.

Aux États-Unis, ce n'est pas ce qui a été fait. Les difficultés éprouvées par les caisses d'épargne et d'autres problèmes soulevés plus récemment par la suppression de certains intermé-



## [Texte]

that they raise their deposits short-term and they lend out up to 30 years on their mortgages. When the interest rates rise, the cost of the deposits goes up and the rate of return you earn on your assets stays the same. As a result, the institution becomes insolvent very quickly.

We have not had that problem because we have a deposit insurance system that does not insure anything over five years in term. For other reasons, we have tended to constrain our mortgage lending to five-year rolling term mortgages, which allows institutions to match the terms of their assets and liabilities, and we have been able to eliminate interest risk in that way. There are some down sides to that system but, basically, the system has worked extremely well for Canada.

If you were to change the nature of the deposit insurance system, it would have a detrimental effect, in my view, on the ability of smaller institutions to raise term deposits. That would have a negative impact on their ability to make longer-term mortgages. If there is an expectation that interest rates are going to rise, mortgage borrowers will have a tendency to borrow at the longest term possible. If a trust and loan company cannot raise money for more than six months to a year, they cannot prudentially issue five-year mortgages and they are out of the market. If they are out of the market, they are out of business.

In my view, changing the structure of the deposit insurance system would put those institutions at far greater risk of failure than if the system were left alone.

The paper which I have prepared, and which has been distributed to the members of the committee, indicates that the total financial risk being presented to the deposit insurance system is significantly less than one year's deposit insurance premiums, even at the rate of one-sixth of one per cent which we are now paying, which is about half what they are paying in the United States at the top end and no more than two-thirds of what they are paying in the United States at the bottom end.

In my view, the deposit insurance system works. It is well considered, given all the other structural features of our deposit-taking system. Yes, we have had losses that have been incurred recently. Those losses have been absorbed. Those losses will be completely paid off within no more than five years on the basis of deposit insurance premiums being paid by the institution at one-sixth of one per cent. The CDIC will be fully out of debt to the government within a period of four to five years.

The remaining risk to the deposit insurance system is relatively small. It is far less than one year's deposit insurance premiums, by our calculations. That means that there is no fundamental solvency reason from the point of view of the government or from the point of view of CDIC to make fundamental changes to CDIC.

## [Translation]

diaires et par d'autres mesures du même ordre proviennent du fait que les établissements reçoivent dans ce pays des dépôts à court terme et consentent ensuite des prêts hypothécaires d'une durée de 30 ans. Lorsque les taux d'intérêt augmentent, le coût des dépôts augmente lui aussi alors que le rendement sur les prêts reste le même. L'établissement concerné devient alors très rapidement insolvable.

Nous n'avons pas eu ce problème parce que nous avons un régime d'assurance-dépôts qui n'assure rien au-dessus d'une durée de cinq ans. Pour d'autres raisons, nous avons eu tendance à limiter nos prêts hypothécaires à des périodes renouvelables de cinq ans, ce qui permet à nos établissements de faire concorder les échéances de l'actif et du passif de leur bilan, d'où une suppression des risques. Ce système a ses inconvénients mais, pour l'essentiel, il a rendu au Canada de bons services.

Si vous décidiez de changer la nature du régime de l'assurance-dépôts, cela aurait des effets préjudiciables, à mon avis, sur les petits établissements, qui auraient de la difficulté à trouver des dépôts à terme. Ils auraient par conséquent des difficultés à consentir des hypothèques à long terme. S'ils s'attendent à une montée des taux d'intérêt, les emprunteurs hypothécaires auront tendance à emprunter le plus possible à long terme. À partir du moment où une société de prêts et de fiducie ne parvient pas à se procurer de l'argent sur des dépôts de plus de six mois ou d'un an, elle ne peut pas en toute sécurité consentir des prêts hypothécaires de cinq ans et elle se retrouve écartée du marché. Si elle est écartée de ce marché, elle se retrouve écartée des affaires.

À mon avis, en modifiant la structure du régime d'assurance-dépôts, on fait courir à ces établissements de bien plus grands risques de faillite que si l'on ne fait rien.

Le document que j'ai rédigé, et qui a été distribué aux membres du comité, indique que la totalité du risque financier que doit supporter le régime d'assurance-dépôts est nettement inférieur à une année de prime d'assurance-dépôts, même au taux d'un sixième de un pour cent qui est celui que nous payons à l'heure actuelle, soit la moitié de ce qui est payé aux États-Unis dans la tranche supérieure et pas plus des deux tiers de ce qui y est payé dans la tranche inférieure.

Je considère que le régime d'assurance-dépôts donne de bons résultats. Sa réputation est bonne étant donné toutes les autres caractéristiques structurelles de notre régime de dépôts. Oui, nous avons enregistré des pertes récemment. Ces pertes ont été absorbées. Elles seront totalement épurées en cinq ans au maximum avec des primes d'assurance-dépôts payées par les établissements au taux de un sixième de un pour cent. La SADC n'aura plus aucune dette envers le gouvernement dans un délai de quatre à cinq ans.

Les risques qui subsistent pour le régime d'assurance-dépôts sont relativement faibles. Ils sont bien inférieurs, selon nos calculs, à un an de prime d'assurance-dépôts. Cela signifie que le gouvernement ou que la SADC n'ont aucune raison fondamentale, d'un point de vue de la solvabilité, d'apporter des changements majeurs à l'assurance-dépôts.



*[Text]*

What, then, are the reasons that you would want to consider making changes to the deposit insurance system? First, it is not lost upon the large institutions that, if you change the fundamental nature of the deposit insurance system, it disadvantages the smaller institutions, and it is certainly in their interests to get the little guys off the street. It frees up the competitive environment somewhat — perhaps not extensively, but it certainly does not hurt their competitive position.

The other call for co-insurance is coming from the insurance industry. The insurance industry has its own cross to bear. It is called CompCorp. It is a very interesting feature. You have a post-funded insurance scheme that puts all the institutions at risk when a particular institution fails, and it has to be paid for immediately. There is no provision for long-term funding of these kinds of liability that could be incurred by CompCorp. The insurance industry has seen the light, and they have realized that they have put themselves in a very difficult situation.

The government has also seen the light. A great many retired people and a larger number of people retiring in the near future depend on the life insurance industry for their life income. The government understands that, if a big life insurance company fails, there is no way the government can avoid helping that institution because it is not going to tell thousands and thousands of Canadians who have saved all their lives and bought an annuity from a life insurance company, "I am sorry, but you are now destitute. We do have social assistance that is available to you." That is not an acceptable political solution, as we all know, and, as a result, the government understands that it has a problem with CompCorp as well.

The question is: How can the insurance industry minimize the political problem that will be faced by the government in trying to introduce some form of government-funded or government-guaranteed insurance plan for the insurance industry? One way to do that would be to introduce some degree of market discipline. There is that word again.

"What kind of market discipline would that be?" "Well, a co-insurance feature." "Well, how can we put a co-insurance feature in for these poor life annuity receivers when we do not have a co-insurance feature on deposits?" "Well, let's introduce one in CDIC as well. Let's make this thing uniform." That is why the insurance industry now is calling for a co-insurance feature in deposit insurance, because it makes it a lot easier for the government then to provide some kind of coverage for the CompCorp as well as others.

In the deposit insurance system and in CompCorp, you are going to have to deal with it. I do not know what the answer is to CompCorp. I do not represent the insurance industry and, from this particular perspective, I am very glad that I do not. Quite frankly, I do not know what the answer is, but the answer is not to make fundamental changes to a deposit insurance system which is

*[Traduction]*

Quelles sont donc les raisons pour lesquelles il vous faudrait envisager d'apporter des changements au régime d'assurance-dépôts? Tout d'abord, les gros établissements savent pertinemment que si vous modifiez les caractéristiques fondamentales du régime d'assurance-dépôts, cela se fera au détriment des petits établissements, et ils ont bien évidemment intérêt à se débarrasser du menu fretin. Cela diminue en quelque sorte la concurrence — peut-être pas énormément, mais cela ne peut qu'améliorer leur position face à la concurrence.

Le secteur de l'assurance se fait lui aussi l'avocat de la coassurance. Le secteur de l'assurance a lui aussi une croix à porter. Elle s'appelle CompCorp. Il y a là un mécanisme très intéressant. C'est un mécanisme d'assurance financé a posteriori qui fait courir un risque à tous les établissements lorsque l'un d'entre eux fait faillite, les paiements devant être faits immédiatement. Rien n'est prévu pour financer à long terme le type d'obligations qu'encourt CompCorp. Le secteur de l'assurance a vu le parti que l'on pouvait en tirer et s'est rendu compte qu'il s'était placé dans une situation très délicate.

Le gouvernement a vu lui aussi le parti que l'on pouvait en tirer. Un grand nombre de retraités et de gens qui vont prendre très prochainement leur retraite vont dépendre du secteur de l'assurance-vie pour ce qui est de leur revenu. Le gouvernement sait que si une grosse compagnie d'assurance fait faillite, il ne pourra pas faire autrement que de l'aider parce qu'il n'est pas question de dire à des milliers de Canadiens qui ont épargné toute leur vie pour obtenir une rente d'assurance-vie: «je regrette, mais vous n'avez plus le sou. Vous pouvez toujours demander l'aide sociale.» Ce n'est pas là une solution politique acceptable, comme nous le savons tous et, par conséquent, le gouvernement comprend bien qu'il a aussi un problème avec CompCorp.

La question est la suivante: comment le secteur de l'assurance va-t-il pouvoir minimiser les difficultés politiques que va rencontrer le gouvernement lorsqu'il s'efforcera de mettre en place une certaine forme de régime d'assurance financé ou garanti par le gouvernement en faveur du secteur de l'assurance? L'un des moyens de le faire, c'est d'instituer une certaine forme de discipline du marché. Voilà, le grand mot est lâché.

«De quelle forme de discipline du marché s'agit-il?» «Et bien, de la coassurance.» «Comment va-t-on donc pouvoir imposer la coassurance à ces pauvres bénéficiaires d'une rente d'assurance-vie s'il n'y a pas de coassurance sur les dépôts?» Il n'y a qu'à en prévoir une aussi pour la SADC. Uniformisons tout cela.» C'est pourquoi le secteur de l'assurance réclame aujourd'hui un mécanisme de coassurance pour l'assurance-dépôts, parce qu'il sera bien plus facile alors pour le gouvernement de mettre en place un certain régime de garantie pour CompCorp ainsi que pour d'autres intervenants.

Pour le régime d'assurance-dépôts comme pour CompCorp, il va vous falloir aborder le problème. Je ne sais pas qu'elle est la réponse pour CompCorp. Je ne représente pas le secteur de l'assurance et, de ce point de vue en particulier, j'en suis tout à fait heureux. Je dois vous avouer bien franchement que je ne sais pas quelle est la réponse, mais elle n'est certainement pas

[Texte]

working very well to justify introducing government guarantees in some other area.

If the insurance industry wants to have the benefit of deposit insurance, they have the means to do that — and many of them have. They bought trust companies, and they have vehicles now within their financial organization that can raise deposits that are fully insured by CDIC. The next step is on the insurance side, and how you deal with that question is quite up to you. However, I am saying you should not allow considerations in that area to cause you to think that there are reasons for changing the fundamental nature and coverage of the Canada Deposit Insurance Act.

I think over time the problem is going to resolve itself. Within the next decade we will see fundamental changes to the financial system in this country in any event, especially on the deposit-taking side. We will see some dramatic changes in the number of institutions and, as a result, in the amount of coverage that CDIC is exposed to.

We are moving from a system that depends heavily on financial intermediation, where individual institutions actually issue their own liabilities and hold assets and have a balance sheet position, to market intermediation, which is more of a brokering type of situation. Ultimately — and it may not come for many, many decades, if ever — a large proportion of the financial intermediation in this country will be transformed into direct intermediation.

The big corporations already go directly to the market, and smaller corporations are being given means to do so, especially in the United States where the SEC is finding new ways for small companies to issue their equity and debt directly into the market. They do not need to go through financial intermediaries.

It is not beyond the realm of reason to expect that at some point in time mortgage borrowers will be able to go directly to market through some form of pooled arrangement. It might not be in my lifetime, but certainly market intermediation and electronic intermediation are the way of the future. It will reduce the extent of financial intermediation or the size and scope of financial intermediation per se within the overall economy of the country, so there will be some changes there.

I will stop there. I do not want to get into that particular aspect. I would be happy to come back in the fall when you look at broader questions and discuss what the future might look like. You may agree with me or you may disagree with me, but that has never stopped me from making comments in the past.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Evans.

[Translation]

d'apporter des changements fondamentaux à un régime d'assurance-dépôts qui donne de bons résultats pour justifier la mise en place de garanties du gouvernement dans un autre secteur.

Si le secteur de l'assurance veut bénéficier de l'assurance-dépôts, elle en a les moyens — de nombreuses compagnies en ont les moyens. Elles ont acheté des sociétés de fiducie, et elles disposent désormais des outils au sein de leur propre organisation financière pour recueillir des dépôts intégralement assurés par la SADC. La prochaine étape sera celle du secteur de l'assurance, et il vous appartiendra d'en décider. Je vous dis simplement qu'il ne faut pas que les enjeux dans ce secteur vous amènent à considérer qu'il y a des raisons de modifier la nature et la portée fondamentales de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Je crois qu'avec le temps, le problème va se résoudre de lui-même. Au cours des dix prochaines années, nous allons assister de toute façon à des changements fondamentaux de notre système financier, tout particulièrement pour ce qui est des dépôts. Un certain nombre d'établissements vont subir de véritables bouleversements, ce qui se répercutera sur les garanties consenties par la SADC.

Nous sommes en train de passer d'un système qui dépend fortement des intermédiaires financiers, dans lequel les différents établissements émettent en fait leurs propres obligations, détiennent des éléments d'actif et maintiennent un bilan, à un système qui passe par l'intermédiaire du marché et qui fait davantage appel à une certaine forme de courtage. Plus tard — et il faudra peut-être compter des dizaines et des dizaines d'années, si jamais cela se produit — une grande partie des transactions qui passent par les intermédiaires financiers dans ce pays se feront directement.

Les grandes entreprises s'adressent déjà directement au marché et l'on fournit aux petites entreprises les moyens de le faire, notamment aux États-Unis où la SEC donne aux petites sociétés de nouveaux moyens d'émettre des actions et des obligations en s'adressant directement au marché. Elles n'ont pas besoin de passer par des intermédiaires financiers.

Il n'est pas tout à fait illusoire de penser qu'à un moment donné les emprunteurs hypothécaires pourront s'adresser directement au marché en se regroupant sous une forme ou sous une autre. Je ne le verrai pas de mon vivant, mais le marché et les intermédiaires électroniques ouvrent certainement la voie à l'avenir. La taille et le champ d'action des intermédiaires financiers en seront certainement réduits dans l'ensemble de l'économie de notre pays, et il y aura donc des changements dans ce secteur.

Je vais m'arrêter là. Je ne veux pas me lancer dans cette voie. Je serais très heureux de revenir vous en parler à l'automne lorsque vous vous pencherez sur des questions d'ordre plus général en essayant de prévoir ce que nous réserve l'avenir. Vous serez d'accord ou non avec moi, mais cela ne m'a jamais empêché par le passé de dire ce que j'avais à dire.

**Le président:** Merci, M. Evans.



[Text]

Before I invite questions — and I noticed several senators indicating that they have questions — I would ask you whether you want to comment very briefly on the implications for your industry of the changes that were announced and the broadened powers that were given to your industry in the recent Ontario budget. It seems to me it impacts, at least in part, on some of your other comments.

**Mr. Evans:** We were very pleased with the federal legislation that was passed and implemented a couple of years ago. The problem, as you know, is that Ontario has the Equals approach, which constrains the ability of companies to operate outside the domain of the laws and regulations that Ontario prescribes if you do business in Ontario, which means all the big trust companies were constrained.

Some of the powers which were given to the trust and loan industry to allow them to expand their business and to compete more directly with the banks under federal law were constrained dramatically by the existence of more restrictive provisions in Ontario legislation, compounded by the Equals approach.

The recent budget removed some of the problems in that some of the restrictive provisions on the exercise of business powers were removed by Ontario to bring them more into line with the federal provisions, although the Equals approach was not removed. But certainly that was a welcome change. The problem is that the welcome change comes two to three years late. Many of the companies that would have been actively exercising those new powers have subsequently been acquired by other institutions and are no longer in a position to provide the competitive thrust that they might have, had the powers been available to them earlier.

That is pure speculation. Events might have transpired as they did in any event, but certainly it has not helped the trust and loan industry to have the constraints that Ontario placed upon them in respect of the expansion of their powers. This certainly is a potential benefit for the smaller companies and the two large trust companies that remain, and we shall see how they take advantage of these powers. It certainly does expand the scope of competitive possibilities, and we are quite grateful to the Ontario government for the action that it took.

**The Chairman:** It is now more consistent with the federal changes.

**Mr. Evans:** Yes, it is.

**The Chairman:** I should like to clarify two points you made in your comments. You said on several occasions in your opening comments that, in effect, there was no need to change anything in connection with CDIC because all of the failures that might have occurred have occurred — and that is not quite the way you put it.

[Traduction]

Avant de passer aux questions — et j'ai remarqué que plusieurs sénateurs laissaient voir qu'ils avaient des questions à poser — j'aimerais que vous nous fassiez quelques commentaires au sujet des répercussions sur votre industrie des changements qui ont été annoncés et des pouvoirs élargis qui ont été accordés à votre industrie dans le dernier budget de l'Ontario. Il me semble que cela se rattache, du moins en partie, à certaines des observations que vous venez de faire.

**M. Evans:** Nous avons accueilli avec un grand plaisir la législation fédérale qui a été adoptée et mise en application il y a quelques années. Le problème, vous le savez, c'est que l'Ontario a adopté un traitement égalitaire, qui limite la marge de manœuvre des sociétés relevant des lois et des règlements prescrits par l'Ontario aux entreprises qui exercent leurs activités dans cette province, ce qui signifie que toutes les grosses sociétés de fiducie ont été limitées dans leur action.

Certains pouvoirs qui ont été conférés au secteur des sociétés de prêts et de fiducie pour leur permettre d'étendre leurs activités et de concurrencer plus directement les banques en vertu des dispositions du droit fédéral ont été limités considérablement par l'existence de dispositions plus restrictives dans la loi de l'Ontario, le traitement égalitaire venant encore compliquer les choses.

Le dernier budget est venu remédier en partie au problème, un certain nombre de dispositions restrictives limitant l'exercice des pouvoirs des entreprises étant supprimées en Ontario pour les rapprocher davantage de ceux qui sont prévus par la loi fédérale, sans toutefois que le traitement égalitaire soit supprimé. Il n'en reste pas moins que ce changement était le bienvenu. Le problème, c'est que ce changement si attendu arrive deux ou trois ans trop tard. Nombre des sociétés qui auraient pu exercer activement ces nouveaux pouvoirs ont dans l'intervalle été rachetées par d'autres établissements et ne sont plus en mesure d'exercer la concurrence dont elles auraient pu prendre l'initiative si ces pouvoirs leur avaient été conférés plus tôt.

Il ne s'agit là que de spéculations. Les événements auraient très bien pu se dérouler de la même manière de toute façon, mais il est certain que l'Ontario n'a pas aidé le secteur des sociétés de prêts et de fiducie en restreignant comme elle l'a fait l'exercice de leurs pouvoirs. Les petites et les deux grandes sociétés de fiducie qui subsistent sont évidemment susceptibles de tirer avantage de cette mesure à l'avenir, et nous verrons si elles réussissent à utiliser avec profit ces pouvoirs. La concurrence en est évidemment renforcée et nous sommes très reconnaissants à l'Ontario d'avoir pris ces mesures.

**Le président:** C'est désormais davantage conforme aux mesures prises par le gouvernement fédéral.

**M. Evans:** Oui, en effet.

**Le président:** J'aimerais préciser deux points que vous avez fait valoir dans votre intervention. Vous nous avez dit à plusieurs reprises dans votre exposé d'ouverture qu'il n'était pas nécessaire en fait de modifier quoi que ce soit à la SADC parce que toutes les faillites qui étaient susceptibles de se produire se sont produites — c'est plus ou moins ce que vous avez dit.



[Texte]

**Mr. Evans:** That is right.

**The Chairman:** That sort of reminds me of the letter written in 1892 by the head of the U.S. Patent Office to the President of the United States suggesting the Patent Office be closed because everything that was going to be invented had been.

In a sense, therefore, I have difficulty basing public policy on the fact that future disasters will not occur. I just leave that on the table.

**Mr. Evans:** Perhaps I could respond to that in the fashion that you and I usually joust on these issues. I did not say that there were no failures that possibly could occur. I did say that the remaining institutions of a size that could pose a major threat to the deposit insurance system had been acquired or had failed. Of the remaining institutions, there are only two trust and loan companies which are not owned by a major life insurance company and which have in excess of \$1 billion in total deposit liability.

**The Chairman:** Those being Canada Trust and...?

**Mr. Evans:** National Trust. Both are considered to be extremely well-run, prudent institutions which, according to OSFI and CDIC, are in no way considered to be candidates for problems in the foreseeable future.

Second, Canada Trust is of a magnitude now that I believe it falls into the category of "too big to be allowed to fail". It has over \$40 billion in deposit liabilities. That is starting to get into the category of causing major political problems should that institution go down. So, irrespective of the fact that it is sound and well-run, and considered to be so by all observers, it is beyond the realm of failure. That leaves one, and it is well-run, prudent and not a concern to anyone.

That brings us to institutions which are of the size that the government has historically allowed to fail in the past if they got into problems, and all of those institutions have under \$1 billion in deposit liabilities.

**The Chairman:** Your argument continued that, in effect, CDIC, in its current form, enables those smaller institutions to survive because it allows them to attract depositors who would not otherwise come to them if CDIC did not exist.

**Mr. Evans:** Or would not come to them on the same terms.

**The Chairman:** What was the number, type or size of smaller institutions that existed before CDIC? In other words, it seems to me that a logical consequence of your argument would have to be that smaller institutions did not exist prior to 1967 because they could not survive without deposit insurance. Yet, the fact is that there was a lot of small institutions in this country which existed quite well prior to 1967.

[Translation]

**M. Evans:** C'est exact.

**Le président:** Voilà qui me rappelle en quelque sorte une lettre envoyée en 1892 par le chef du Bureau des brevets des États-Unis au président de ce pays pour lui proposer de fermer le Bureau des brevets étant donné que l'on avait désormais inventé tout ce qui pouvait l'être.

Dans un certain sens, j'ai donc de la difficulté à admettre que l'on puisse fonder les politiques publiques sur le fait que les catastrophes ne se produiront plus à l'avenir. Je tenais simplement à faire cette observation.

**M. Evans:** Je suis tenté de vous répondre sur le ton que nous avons l'habitude de prendre lorsque nous débattons tous deux de ce genre de choses. Je n'ai pas dit qu'aucune faillite n'était plus possible. J'ai dit que les établissements dont la taille risquait d'entraîner des risques majeurs pour le régime d'assurance-dépôts avaient soit déjà été achetés, soit avaient fait faillite. Parmi les établissements qui subsistent, il ne reste que deux sociétés de prêts et de fiducie qui ne sont pas la propriété d'une grosse compagnie d'assurance-vie et qui possèdent plus d'un milliard de dollars de dépôt dans leur bilan.

**Le président:** Il s'agit de Canada Trust et ...?

**M. Evans:** De National Trust. Ces deux fiducies sont considérées comme des sociétés extrêmement bien gérées et prudentes qui, selon le BSIF et la SADC ne risquent absolument pas de poser des problèmes dans un avenir prévisible.

En second lieu, la Canada Trust a pris désormais une telle ampleur qu'elle relève à mon avis de la catégorie des sociétés «trop grosses pour qu'on puisse les laisser faire faillite». Elle a plus de 40 milliards \$ de dépôt à son bilan. Voilà qui la fait entrer dans la catégorie des sociétés susceptibles de poser de graves problèmes politiques si on la laissait couler. Donc, indépendamment du fait qu'elle est solide et bien gérée, tous les observateurs en conviennent, il est exclu qu'elle puisse faire faillite. Cela ne nous en laisse qu'une seule, qui est bien gérée, prudente et qui n'inquiète personne.

Nous en arrivons ensuite aux établissements qui, de par leur taille, relèvent d'une catégorie que le gouvernement a toujours laissé faire faillite par le passé en cas de difficulté, et qui ont moins d'un milliard de dépôt à leur bilan.

**Le président:** Vous avez poursuivi votre démonstration en disant qu'en fait, la SADC, dans sa forme actuelle, permet à ces petits établissements de survivre en faisant en sorte qu'ils puissent attirer des déposants qui autrement ne s'adresseraient pas à elle.

**M. Evans:** Ou qui ne le ferait pas dans les mêmes conditions.

**Le président:** Quel est le nombre, le type et la taille des petits établissements qui existaient avant l'arrivée de la SADC? Autrement dit, il m'apparaît logique de conclure devant cette argumentation que ces petits établissements n'existaient pas avant 1967 parce qu'ils ne pouvaient survivre sans l'assurance-dépôts. Il est pourtant indéniable qu'il y avait de nombreux petits établissements de ce type dans notre pays bien avant 1967.

[Text]

Why, if they could exist without deposit insurance at all, do they now have to have deposit insurance in its current form in order to survive?

**Mr. Evans:** There was a much larger number of smaller institutions. Many of them were banks; some were trust and loan companies. Subsequent to 1967 there was a few banks formed, most of which have now been absorbed by other institutions, some of which have given some cause for concern to CDIC and have caused some losses to CDIC.

However, the majority of growth in deposit-taking institutions came in the form of new trust and loan companies, credit unions and other forms of deposit-taking institutions. The number of new banks formed was relatively small, and that possibility today, with the 10 per cent ownership rule, is very limited indeed. So the deposit insurance system did allow the formation of alternative institutions, and it was meant to do that.

**The Chairman:** Which you think would not have occurred if CDIC —

**Mr. Evans:** I do not think in the same numbers.

**Senator Angus:** I thank you for your presentation, sir. It is very easy to see where you are coming from. It was very clear and very interesting.

I have the sense that your members do not believe that co-insurance would be a good thing. Could you elaborate a little more on how it would work and how it would be detrimental.

**Mr. Evans:** That is true. I am not saying that all of my members feel that way. There could very well be one or two members, and they would probably be the largest one or two, that may not share all of our concern over co-insurance. Indeed, historically, Royal Trust was in favour of co-insurance. In its submission to the Wyman Committee the association presented a submission that objected to co-insurance, and Royal Trust issued a minority report removing their support from that one particular item in the submission.

Quite frankly, that did not surprise me because at that time, in the mid-eighties, Royal Trust was an institution in the \$20 billion category. That was a very large institution, and it was not considered to be in a position where the government would allow it to fail. I think, in the back of its mind, it had —

**Senator Angus:** Let us keep that in mind because that is what this is really all about. Who would have thought? It is unbelievable.

**Mr. Evans:** So a co-insurance system — the chairman of the Canada Deposit Insurance Corporation talks about an administrative charge. An administrative charge is co-insurance by another name. It is the thin edge of the wedge; there are no two

[Traduction]

Pourquoi, s'ils ne pouvaient absolument pas exister auparavant sans l'assurance-dépôts, ont-ils besoin de l'assurance-dépôts dans sa forme actuelle pour pouvoir survivre?

**M. Evans:** Il y avait un bien plus grand nombre de petits établissements. Nombre d'entre eux étaient des banques; d'autres étaient des sociétés de prêts et de fiducie. Après 1967, quelques banques se sont créées, dont la plupart ont été aujourd'hui absorbées par d'autres établissements et dont certaines ont causé des préoccupations à la SADC et ont entraîné des pertes pour cette institution.

Toutefois, l'augmentation du nombre des établissements de dépôt a été due en majeure partie à la création de nouvelles sociétés de prêts et de fiducie, de coopératives de crédit et d'autres formes d'établissements de dépôts. Les nouvelles banques créées ont été très peu nombreuses et à l'heure actuelle cette possibilité, avec la règle des 10 p. 100 de la propriété, est en fait très limitée. Le mécanisme de l'assurance-dépôts a donc permis l'apparition d'établissements de rechange, ce qui était son but.

**Le président:** Ce qui ne se serait pas passé à votre avis si la SADC ...

**M. Evans:** Pas dans les mêmes proportions, à mon avis.

**Le sénateur Angus:** Je vous remercie de votre exposé. Il est très facile de voir où vous vous situez. Vos propos étaient très clairs et très intéressants.

J'ai l'impression que vos membres ne croient pas que la coassurance puisse être une bonne chose. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur la façon dont ça pourrait fonctionner et quel serait le préjudice qui pourrait être causé.

**M. Evans:** C'est vrai. Je ne dis pas que tous nos membres pensent ainsi. Il se peut très bien qu'il y en ait un ou deux, et ce sont probablement les deux plus gros, qui ne partagent pas toutes nos préoccupations au sujet de la coassurance. En fait, traditionnellement, le Trust Royal était en faveur de la coassurance. Lors de son intervention devant le comité Wyman, l'association a présenté un mémoire s'opposant à la coassurance, et le Trust Royal a publié un rapport minoritaire s'opposant à la majorité sur ce point particulier du mémoire.

Je dois vous dire bien franchement que cela ne m'a pas surpris puisqu'à l'époque, au milieu des années quatre-vingts, le Trust Royal était un établissement appartenant au groupe des 20 milliards \$. C'était une très grosse entreprise que l'on ne considérerait pas comme faisant partie de celles que le gouvernement pouvait laisser tomber en cas de faillite. Je crois que dans son esprit il y avait...

**Le sénateur Angus:** C'est une chose dont il faut bien tenir compte parce qu'en fait tout est là. Qui aurait pu le penser? C'est incroyable.

**M. Evans:** En fait, un mécanisme de coassurance — le président de la Société d'assurance-dépôts du Canada parle de frais administratifs. L'imposition de frais administratifs, c'est de la coassurance sous un autre nom. Ce sont les deux faces de la



*[Texte]*

ways about it. He understands that. If you ask him directly, he will say, "Well, yes, it is the same as co-insurance."

Let us say you have \$60,000 in a deposit-taking institution, including the interest to that date, and the institution gets into trouble and fails. The CDIC would normally pay you the \$60,000 and take over the assets of the institution, realize on the assets to the extent that they could, and the difference between what they could realize on the assets and what they had to pay out to insured depositors would be the loss that the CDIC would pass on to the remaining members.

If you have, for example, a 5 per cent administrative charge and you have \$60,000 that is insured and the institution fails, then you would not get \$60,000; you would get \$57,000.

The way smaller institutions have historically attracted deposits from the public was by paying slightly higher interest rates. The question that now arises is: How much higher do those interest rates have to be if the depositor knows that, if the institution fails, they are not going to get back the full amount of their capital, that they are going to get their capital minus the administrative charge?

I would expect — and it seems totally logical — that, if there is an administrative charge and I now have to pay slightly higher interest rates for the same term to attract deposits, then the spread that I will have to pay over and above what the large institutions pay will have to be bigger. So I will have to pay a higher interest rate.

How much higher? That will depend on the term of the deposit liability I am trying to attract. If I am exposing my depositor to that administrative charge for one year, maybe it is only one-eighth of a point. If I am exposing my depositor to that administrative charge for a period of five years, it might be half a point. Or I might not be able to attract a deposit at all. For a lot of people, that would be the case. They would simply say, "I am not exposing myself for five years."

You mentioned the case, senator, of Royal Trust. Five years before Royal Trust was acquired, no one in this country would have anticipated that event. One year before the event, the stock market was valuing Royal Trust very highly. Alain Tuchmaier was the only one raising questions; everyone else was saying "Great, it's a buy."

Standard Trust is another example. One year before Standard Trust failed, its stock was worth \$19 a share, I believe. The owners of the corporation turned down an offer by Montreal Trust of \$21 a share. A year later it had failed.

If the best analysts in the country cannot predict the ups and downs of deposit-taking institutions, how can an annuitant, who has some money he or she wants to put into a GIC, anticipate five years down the road whether or not this institution will continue to exist?

**The Chairman:** Could I interject with one supplementary.

*[Translation]*

même médaille; on ne peut pas y échapper. Lui-même en convient. Si vous lui posez la question directement, il va vous dire: «En fait, oui, c'est la même chose que la coassurance.»

Imaginez que vous ayez placé 60 000 \$ dans un établissement de dépôts, plus les intérêts courus, et que l'établissement éprouve des difficultés et fasse faillite. La SADC va normalement vous redonner 60 000 \$ et saisir l'actif de l'établissement, liquider les éléments d'actif dans les meilleures conditions possibles, et la différence entre ce qu'elle est parvenue à retirer des éléments d'actif et ce qu'elle a dû payer aux déposants assurés équivaudra à la perte que la SADC répercutera sur les membres restants.

Si l'on impose, par exemple, des frais administratifs de 5 p. 100 et que vous avez 60 000 \$ qui sont assurés dans un établissement qui fait faillite, vous ne récupérerez pas 60 000 \$, mais 57 000 \$.

Traditionnellement, la façon pour les petits établissements d'attirer les dépôts du public a consisté à payer des taux d'intérêt légèrement plus élevés. La question qui se pose maintenant est la suivante: quelle est la bonification supplémentaire sur les taux d'intérêt qui devra être payée par ces établissements si le déposant sait qu'à partir du moment où l'établissement fait faillite, il ne va pas recouvrer l'intégralité de son capital mais le montant de ce capital moins les frais administratifs?

J'imagine — et ça me paraît tout à fait logique — qu'à partir du moment où il me faut imposer des frais administratifs et où je paie déjà des taux d'intérêt légèrement supérieurs sur des dépôts de même durée, la différence entre les taux que je consens et ceux des gros établissements devra être encore plus grande. Il me faudra donc payer des taux d'intérêt plus élevés.

Jusqu'à quel point? Tout dépendra de la durée pendant laquelle je veux que l'argent soit déposé. Si je fais risquer à mon déposant l'imposition de frais administratifs pendant un an, il est possible que ce ne soit qu'un huitième de point. Si je l'expose à ce risque pendant une durée de cinq ans, ce sera peut-être un demi-point. Il est possible aussi qu'il refuse purement et simplement de consentir des dépôts de cette durée. Pour bien des gens, c'est ainsi que ça va se passer. Ils vont simplement me dire: «je ne vais pas m'exposer à ce risque pendant cinq ans.»

Vous avez évoqué le cas, monsieur le sénateur, du Trust Royal. Cinq ans avant le rachat du Trust Royal, personne au pays n'aurait pu prévoir cet événement. Un an avant l'événement, le Trust Royal était très apprécié à la bourse des valeurs. Alain Tuchmaier était le seul à se poser des questions; tous les autres nous disaient: «formidable, il faut acheter.»

Standard Trust est un autre exemple. Un an avant que Standard Trust fasse défaut, ses actions valaient 19 \$, il me semble. Les propriétaires de cette société ont refusé une offre de Montreal Trust à 21 \$ l'action. Un an plus tard, la société faisait défaut.

Si les meilleurs analystes du pays ne parviennent pas à prévoir les hauts et les bas des établissements de dépôt, comment un rentier, qui a quelque argent qu'il veut placer dans un certificat de dépôt garanti, va-t-il pouvoir prévoir cinq ans à l'avance si cet établissement va continuer à exister?

**Le président:** J'aimerais poser une question supplémentaire.



*[Text]*

Consumers in this country buy all kinds of things. We buy houses, which they think will last for fifty years; we buy cars, which they think will last for five or six years. There is no government warranty or guarantee; you go out and take a risk. The reality is that every time we buy something, we take a chance.

What makes deposits different? Why should a consumer who puts money in a financial institution be given a degree of certainty or a government warranty, when an individual buying anything else does not expect the government to do the same for them? That is what puzzles me about your position. It is based on the underlying principle that depositing money is so unique and different from any other purchase a consumer makes that it ought to be given this ultra-gold special treatment.

**Mr. Evans:** Not necessarily. One possibility is to develop a fully, market-driven system, with no insurance on anything, including government bonds. Why should the Government of Canada stand behind the bonds it issues? The government could say, "If we decide to tax, we will pay you; if we do not decide to tax, you are out."

**The Chairman:** That is a great non-answer. I wonder if you might address what I actually asked you.

**Mr. Evans:** I think it is fine. If in 1967 we had made the decision to introduce a deposit insurance system, then, as an economist, I would be sitting here today defending the deposit insurance system or even advocating a deposit insurance system. A number of countries do not have deposit insurance systems, and they are in the process of introducing deposit insurance systems.

**The Chairman:** And there are countries that have deposit insurance systems which are co-insurance systems.

**Mr. Evans:** That is right. Britain has a co-insurance system; the United States does not have a co-insurance system, which is an interesting aside.

In an international marketplace where we have the NAFTA, Canadians can put their money in these institutions, not only domestically but across the border. We have institutions right here in Ottawa that attract deposits and place them across the border for you. They have \$100,000 of 100 per cent deposit insurance in U.S. dollars, and we have \$60,000 with an administrative charge in Canadian dollars. That might have some implication on the flow of savings from this country to another country. I suggest you consider that possibility.

The other thing you must consider is that we do have a deposit insurance system. It has certain features. People have planned their savings and made their investments on the basis of those features. If you change it, you will change the way people behave.

*[Traduction]*

Les consommateurs de notre pays achètent toutes sortes de choses. Nous achetons des maisons, qui sont censées durer 50 ans; nous achetons des automobiles, dont l'espérance de vie est de cinq ou six ans. Il n'y a aucune garantie et aucun aval du gouvernement; il faut se lancer et prendre des risques. En réalité, chaque fois que l'on achète quelque chose, on prend un risque.

Pourquoi la situation serait-elle différente en ce qui concerne les dépôts? Pour quelle raison devrait-on donner aux consommateurs qui placent de l'argent dans un établissement financier une certitude ou une garantie du gouvernement, alors qu'il ne peut y prétendre lorsqu'il achète toute autre chose? C'est ce qui m'intrigue dans votre argumentation. Elle part du principe que le fait de déposer de l'argent est si particulier et si différent de tout autre achat fait par les consommateurs qu'il convient de lui accorder un traitement tout à fait privilégié.

**M. Evans:** Pas nécessairement. L'une des possibilités serait de mettre sur pied un système totalement axé sur le marché, sans aucune assurance, quelle qu'elle soit, y compris pour les obligations du gouvernement. Pourquoi le gouvernement du Canada devrait-il garantir les obligations qu'il émet? Il pourrait très bien nous dire: «Si nous décidons de lever des impôts, nous vous paierons; si nous choisissons de ne pas le faire, vous ne serez pas remboursés.»

**Le président:** Voilà une excellente façon de ne pas me répondre. J'aimerais bien que vous répondiez à la question que je vous ai posée.

**M. Evans:** Cette réponse se défend. Si en 1967, nous n'avions pas pris la décision de mettre en place un régime d'assurance-dépôts, je me présenterais alors aujourd'hui en tant qu'économiste pour faire l'apologie du régime d'assurance-dépôts et même pour préconiser que l'on en adopte un. Un certain nombre de pays n'ont pas de régime d'assurance-dépôts et sont en passe de s'en doter.

**Le président:** Et il y a des pays qui ont un régime d'assurance-dépôts faisant appel à la coassurance.

**M. Evans:** C'est exact. La Grande-Bretagne a un régime de coassurance; les États-Unis n'en ont pas, c'est intéressant à signaler.

Sur un marché international auquel s'applique l'ALENA, les Canadiens peuvent placer leur argent dans ces établissements, non seulement chez eux, mais aussi de l'autre côté de la frontière. Nous avons des établissements ici même à Ottawa qui prennent des dépôts et les placent à votre intention de l'autre côté de la frontière. Ils offrent 100 000 \$ de dépôt garanti à 100 p. 100 en dollars américains alors que nous offririons 60 000 \$ avec des fonds administratifs en dollars canadiens. Voilà qui pourrait drainer notre épargne nationale vers un autre pays. Je vous conseille de penser à cette possibilité.

Il vous faut aussi tenir compte du fait que nous disposons déjà à l'heure actuelle d'un régime d'assurance-dépôts. Ce régime comporte certaines caractéristiques. Il y a des gens qui ont planifié leurs économies et qui ont fait leurs investissements en tenant compte de ces caractéristiques. Si vous les modifiez, vous allez aussi modifier le comportement des gens.

[Texte]

More than that, we have also had developed during this same period a government-run pension scheme. We have had all kinds of other assurances that governments have given people that, in the very near future, governments will have to retrench on. If you are saying that we will retrench on the coverage of Old Age Security and the coverage of CPP — that you would not be able to draw on it until you are 67 or 68 years of age — you are starting to put more risk for a person's future and security on the back of that person. At the same time, you are going to withdraw some of the insurance coverage they have come to depend on for the core of their life savings. You are going to have some political problems.

At a time when governments must get their own expenditures and exposure to future expenditures under control, it might not be the best time to expose the private savings of Canadians to greater risk than is already the situation.

**Senator Angus:** With respect to the co-insurance issue, I take from your answer that it is financed or reflected very strongly through the interest rate. In the small institutions where there has traditionally been a slightly higher rate, would it be sacrificed?

**Mr. Evans:** The smaller institutions would have to —

**Senator Angus:** And they would not be able to compete?

**Mr. Evans:** Yes.

If you are looking at the risk of failure, deposit-taking institutions are not, in this country, excessively profitable institutions. The rate of return that the banks make is not excessive by any stretch of the imagination.

I did a study on bank profit when I was chairman of the Finance Committee in the House of Commons. We came to the conclusion, at the time when it was politically correct to bash the banks over the excessive profits they were making, that they were not making excessive profits. Compared to any other service organization, including the communications industry, the banks were not making excessive profits. They are not making excessive profits now. The deposit-taking business, the spread business, is not a terribly profitable business. If small institutions have to pay higher rates of interest for the money they borrow from depositors, then, to stay in business, they will have to earn higher rates of return on the assets which they hold. Usually there is more risk to the assets held when earning higher rates of return.

I do not think it is in the public interest to encourage small institutions to take on more risk. Indeed, the Superintendent of Financial Institutions is doing everything in his power to ensure that deposit-taking institutions take on less risk. Taking on less risk means that we will probably earn lower rates of return and, if we have to pay for deposits, it squeezes the spread. In my view, that is a prescription for eliminating those institutions from the marketplace.

[Translation]

Qui plus est, nous nous sommes par ailleurs dotés au cours de la même période d'un régime de pensions administré par le gouvernement. Les gouvernements ont donné toutes sortes d'autres garanties à la population sur lesquelles ils pourraient devoir revenir dans un avenir rapproché. À partir du moment où vous dites que vous allez revenir sur la période couverte par la sécurité de la vieillesse ou par le RPC — les bénéficiaires ne pouvant s'en prévaloir avant d'avoir atteint l'âge de 67 ou 68 ans — vous allez diminuer la sécurité des gens à l'avenir. Si parallèlement vous retirez une partie de l'assurance qui couvre les économies de toute une vie, vous allez faire face à un certain nombre de problèmes politiques.

À une époque où les gouvernements se doivent de limiter leurs propres dépenses et de les contrôler en prévision de l'avenir, il n'est pas conseillé de faire courir aux économies des particuliers de plus grands risques que ce n'est le cas actuellement.

**Le sénateur Angus:** Au sujet de la coassurance, je déduis de votre réponse qu'elle est financée par les taux d'intérêt ou qu'elle s'y reflète très fortement. Les petits établissements qui offrent traditionnellement des taux d'intérêt légèrement plus élevés seraient-ils sacrifiés?

**M. Evans:** Les petits établissements seraient obligés...

**Le sénateur Angus:** Et ils ne seraient plus concurrentiels?

**M. Evans:** Non.

Lorsqu'on considère les risques de faillite, les établissements de dépôts ne sont pas dans notre pays très rentables. Le taux de rendement des banques n'est pas le moins du monde excessif.

J'ai réalisé une étude sur les profits des banques lorsque j'étais président du comité des finances de la Chambre des communes. Nous en sommes arrivés à la conclusion, à une époque où il était politiquement correct de clouer les banques au pilori en raison des profits excessifs qu'elles réalisaient, qu'en réalité ces profits n'étaient pas excessifs. Comparativement à toutes les autres branches du secteur des services, notamment à celle des communications, les banques ne faisaient pas des profits excessifs. Elles ne font pas des profits excessifs à l'heure actuelle. L'entreprise qui consiste à prendre des dépôts, à vivre de la différence des taux, n'est pas extraordinairement rentable. Si les petits établissements doivent payer des taux d'intérêt supérieurs pour attirer l'argent des déposants, il leur faudra donc, pour rester en activité, obtenir des rendements supérieurs sur les éléments d'actif qu'ils détiennent. Généralement, lorsqu'on obtient un rendement supérieur sur un élément d'actif, c'est parce que l'on court plus de risques.

Je ne crois qu'il soit dans l'intérêt public d'encourager les petits établissements à prendre davantage de risques. En fait, le surintendant des institutions financières fait tout ce qui est en son pouvoir pour s'assurer que les établissements de dépôts prennent moins de risques. Prendre moins de risques, cela signifie probablement obtenir des rendements moindres et, s'il faut payer davantage pour obtenir des dépôts, le différentiel entre les taux se réduit comme peau de chagrin. À mon avis, c'est là le meilleur moyen de faire disparaître ces établissements du marché.



[Text]

**Senator Angus:** A minute ago you were talking about changing the way people behave as if that might be a bad thing. Of course, I do not think they behaved very well last October 25.

In the case of smaller institutions there is the whole issue of accountability, and that is a major issue. It has been stated here that, because of the deposit insurance factor, the rating agencies tend to ignore the smaller trust companies.

Under the present system what protection do the insurers in Canada have? I tend to share your opinion that it is a good system; however, it is flawed, particularly in the area of accountability. We have to change the way people behave in that respect, to make them meet the various tests. Would you agree with that?

**Mr. Evans:** We introduced a deposit insurance system and, by necessity, a regulatory system was introduced. If there were no deposit insurance, we would not need as extensive a regulatory system as we now have. There is government exposure in some way, which I say is temporary and limited because it is all paid back on a borrowing basis, not on a hand-out basis.

The regulatory system has been developed parallel to that to be much more rigorous perhaps than if it were a totally free market system. We rely more on disclosure.

Institutions might have to raise capital in other forums, which would expose them to the market, which would expose them to the need to disclose more thoroughly, and that system could evolve just as easily as this one. It did not. Perhaps governments may wish institutions to disclose their private corporations much more fully. The ones that are listed do disclose; the ones that are private do not disclose. No private corporations in Canada disclose. The question is: Do we wish private corporations that are not listed, that are not traded on a recognized exchange, to disclose more fully?

**Senator Angus:** If they are in this business, since we ought to be consistent across the spectrum.

**Mr. Evans:** This form of private corporation has to be treated in the same manner as other private corporations.

**The Chairman:** Except for protecting their customers. They get all the advantages. In other words, they get it both ways.

**Mr. Evans:** I am not sure I understand.

**The Chairman:** You want us to treat those private corporations like any other private corporation when it comes to disclosure. On the other hand, you want us to treat them specially when it comes to protecting their consumers. If there is

[Traduction]

**Le sénateur Angus:** Il y a une minute, vous parliez de faire changer le comportement des gens comme si c'était une mauvaise chose. Évidemment, je ne pense pas que leur comportement ait été le bon le 25 octobre dernier.

Dans le cas des petits établissements, il y a toute la question du devoir de rendre des comptes, et c'est une chose importante. On a dit en ces lieux qu'en raison du rôle joué par l'assurance-dépôts, les organismes de cotation avaient tendance à ne pas se préoccuper des petites sociétés de fiducie.

Dans le système actuel, quelle est la protection dont disposent les assureurs au Canada? J'ai tendance à dire comme vous que le système est bon, mais il comporte cependant des lacunes, tout particulièrement pour ce qui est du devoir de rendre des comptes. Il nous faut modifier la façon dont les gens se comportent de ce point de vue, les obliger à se conformer à certains critères. N'êtes-vous pas d'accord avec moi sur ce point?

**M. Evans:** Nous avons mis en place un régime d'assurance-dépôts et, par nécessité, un régime de réglementation. Sans l'assurance-dépôts, nous n'aurions pas besoin d'une réglementation aussi complète qu'à l'heure actuelle. Le gouvernement prend certains risques, qui me paraissent temporaires et limités parce que tout est remboursé en fonction des sommes empruntées et qu'il ne s'agit pas de subventions.

Le mécanisme de réglementation qui s'est développé parallèlement est probablement plus rigoureux que si l'on avait laissé librement jouer les forces du marché. Nous nous fions davantage à la divulgation.

Les établissements auraient pu devoir trouver des capitaux sur d'autres places, qui les auraient exposés au jeu des forces du marché, qui les auraient obligés à faire une divulgation plus complète de leurs avoirs, et ce système aurait pu se développer aussi bien que celui que nous avons à l'heure actuelle. Ça n'a pas été le cas. Il faudrait peut-être que les gouvernements incitent les sociétés privées à une bien meilleure divulgation. Les établissements qui sont inscrits en bourse le font; ceux qui sont des sociétés privées ne le font pas. Aucune société privée au Canada ne fait de divulgation. La question qu'il faut nous poser est la suivante: est-ce que nous voulons que les sociétés privées qui ne sont pas inscrites en bourse, qui ne sont pas cotées sur une bourse de valeur reconnue, fassent une divulgation plus complète?

**Le sénateur Angus:** Si elles exercent ce genre d'activité, étant donné qu'il nous faut assurer une certaine uniformité dans tout le secteur.

**M. Evans:** Les sociétés privées de ce type doivent être traitées de la même manière que toutes les autres sociétés privées.

**Le président:** Sauf lorsqu'il s'agit de protéger leurs clients. Elles ont tous les avantages. Autrement dit, elles gagnent sur tous les tableaux.

**M. Evans:** Je vous comprends mal.

**Le président:** Vous voulez que nous traitions ces sociétés privées comme toute autre société privée lorsqu'il s'agit de divulgation. Par contre, vous voulez que nous leur accordions un traitement spécial lorsqu'il s'agit de protéger leurs clients. S'il



[Texte]

to be a special protection system for their consumers, one ought to be entitled to have special rules vis-à-vis disclosure. I find it difficult to understand asking for special treatment in one area and rejecting special treatment because it is special in another.

**Mr. Evans:** Mr. Chairman, have you seen the disclosure requirements that OSFI requires, that CDIC requires, that OMFI requires? They are quite extensive.

**Senator Angus:** However, they do not enforce them.

**Mr. Evans:** That is not the point. The point is that they are government-mandated disclosures, but they happen to be government-mandated disclosures to the regulatory agency. If you are saying that you want those institutions to make that information available not only to OMFI and OSFI or the other regulators on a confidential basis but also to the public, that is certainly your prerogative. There is some information there that could cause some concern for some of our large institutions as well, because their disclosure to the public is certainly not as extensive as the disclosure they are required to make to OSFI, to CDIC or to the Bank of Canada.

As a former researcher, Mr. Chairman, I am sure you are quite aware of the difficulty in obtaining sound economic data on certain aspects of financial markets in respect of our financial institutions, including the largest ones; it is not publicly available. When Mr. Mackenzie was here, he indicated that he would be somewhat reluctant to make information that is available to OSFI available to the public because of confidentiality and privacy concerns.

Parliament may decide to change those rules; then the public will have more information on which to base its decision-making.

**Senator Angus:** I was not thinking so much of the public making decisions about where to deposit as to when to blow the whistle. As you have stated, there are certain untouchables such as the "biggies" — and that is a debatable point. The exception to the rule was Royal Trust.

**Mr. Evans:** It did not fail.

**Senator Angus:** We do not know what happened.

**Mr. Evans:** It was amalgamated and that is why it did not fail.

**Senator Angus:** People did not allow it to fail for whatever reasons, and that is a good thing.

It is a concern for the smaller institutions because the insurance is there. What is the role of the regulator? When should the regulator move in? Is there enough regulation to make it worthwhile to the taxpayers to have this insurance there for the consumer?

I repeat that I personally support you in this regard. However, I do not feel there is protection there, that, when a company gets

[Translation]

doit y avoir des règles spéciales pour la protection de leurs clients, il est normal qu'il puisse y en avoir aussi pour ce qui est de la divulgation. J'ai du mal à accepter que l'on puisse revendiquer un traitement spécial dans un cas et le rejeter dans l'autre.

**M. Evans:** Monsieur le président, est-ce que vous avez vu les exigences de divulgation du BSIF, de la SADC, du MIFO? Elles sont très strictes.

**Le sénateur Angus:** Ils ne les font pas respecter, toutefois.

**M. Evans:** La question n'est pas là. Il reste qu'il y a des exigences de divulgation de la part des gouvernements, mais il se trouve qu'elles passent par l'intermédiaire des organismes de réglementation. Si vous voulez que ces établissements fournissent l'information non seulement au MIFO, au BSIF ou aux autres organismes de réglementation à titre confidentiel, mais aussi au public, vous en avez tout à fait le droit. Il y a là aussi des exigences d'information qui risquent de poser des problèmes à un certain nombre de nos grands établissements étant donné que la divulgation qu'ils font au public n'est certainement pas aussi détaillée que celles qu'ils sont tenus de faire au BSIF, à la SADC ou à la Banque du Canada.

Vous êtes un ancien chercheur, monsieur le président, et je suis sûr que vous êtes conscient des difficultés qu'il y a à obtenir de bonnes statistiques économiques dans certains domaines qui relèvent de nos établissements financiers, y compris les plus gros; c'est une chose qui n'est pas publiquement disponible. Lorsqu'il s'est présenté devant vous, M. Mackenzie a déclaré qu'il hésiterait quelque peu à rendre publique l'information qui est fournie au BSIF pour des raisons de confidentialité et de respect de la vie privée.

Le Parlement pourrait décider de modifier ces règles et le public disposerait alors de plus d'information pour prendre ses décisions.

**Le sénateur Angus:** Je ne pensais pas tant aux décisions que doit prendre le public pour choisir l'établissement dans lequel il veut faire ses dépôts que de choisir le moment où il faut lancer le signal d'alarme. Vous l'avez dit, il y a un certain nombre d'untouchables tels que les «grands établissements» — et on pourrait en débattre. Le Trust Royal a été l'exception à la règle.

**M. Evans:** Il n'a pas fait faillite.

**Le sénateur Angus:** On ne sait pas ce qui s'est passé.

**M. Evans:** Il a fusionné et c'est pourquoi il n'a pas fait faillite.

**Le sénateur Angus:** On ne l'a pas laissé faire faillite pour une raison ou pour une autre, et c'est une bonne chose.

Il y a un sujet de préoccupation en ce qui concerne les petits établissements parce que l'assurance est là. Quel est le rôle du responsable de la réglementation? Quand doit-il intervenir? La réglementation est-elle suffisante pour que l'on puisse légitimement demander aux contribuables de payer cette assurance au bénéfice des consommateurs?

Je vous répète que je suis personnellement en faveur de votre thèse sur ce point. Toutefois, je n'ai pas l'impression qu'il y ait

[Text]

into trouble, there are sufficient mechanisms in place to prevent the failure.

**Mr. Evans:** We put in a significant number of mechanisms subsequent to 1986, with the creation of the Office of the Superintendent of Financial Institutions. There have been at least two sets of amendments to the Canada Deposit Insurance Corporation Act. There have been additional amendments to the superintendent's powers.

The new 1992 legislation brought in a number of other features. More timely information now has to be provided. Capital requirements have been strengthened. There is a whole range of additional safeguards. Whether they are sufficient is another question, but a whole range has been added to the arsenal. Certainly today the superintendent is far better able to assess and to act than was the case in the past.

The regulator will point out the FIRP legislation, for example, that allows institutions to be seized; however, the Winding-Up Act has some problems that should be resolved. I do not see any objection to those types of change. The trust and loan industry did not object to a substantial number of improved powers for CDIC and for OSFI over the past years.

In fact, we have supported a good many of them. We were supporters of the FIRP legislation. We can see the need for improved regulatory surveillance, the ability of the regulator to see through the corporate veil, so to speak, and to better understand how an institution is evolving.

The United States has its CAMEL system where there are certain classes of institutions. If you fall into a certain category, then you have a deposit insurance premium. I am not sure that their system works significantly better than ours.

**Senator Angus:** I do not think that is the issue.

We have heard here about the two schools. In the first, the deposit insurance man says that accountability is for the regulator and the internal/external auditors of the institutions. The other school says that it would work better if we merged the deposit insurers with the regulator and, if they all worked together, there would be earlier alarm bells. What is your view on that?

**Mr. Evans:** Historically, we have supported the amalgamation of the two offices. At the time of the blue paper, which is a long time ago, we were favourably disposed toward Mr. Blenkarn's recommendation for a national regulatory agency which would be semi-independent of government. I would not

[Traduction]

ici suffisamment de protection et que lorsqu'une société éprouve des difficultés, il y ait suffisamment de mécanismes en place pour éviter une faillite.

**M. Evans:** Nous avons institué un nombre non négligeable de mécanismes après 1986, avec la création du Bureau du surintendant des institutions financières. Il y a eu au moins deux séries de modifications apportées à la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. D'autres modifications ont ensuite été apportées aux pouvoirs du surintendant.

La nouvelle loi de 1992 comporte un certain nombre de caractéristiques nouvelles. Il est nécessaire désormais de fournir davantage d'information en temps utile. Les exigences liées aux capitaux ont été renforcées. Il y a tout un éventail de protections supplémentaires. Quant à savoir si elles sont suffisantes, c'est une autre question, mais l'on dispose désormais de tout un arsenal supplémentaire. Il est clair qu'à l'heure actuelle le surintendant est bien mieux en mesure de procéder à des évaluations et d'intervenir que par le passé.

Les pouvoirs publics feront appel par exemple à la législation sur la réforme de la réglementation des institutions financières pour autoriser la saisie de certains établissements, mais il convient cependant de résoudre un certain nombre de problèmes posés par la loi sur les liquidations. Je ne vois aucune objection à des changements de ce genre. Le secteur des sociétés de prêts et de fiducie ne s'oppose pas au nombre substantiel de mesures qui ont été prises ces dernières années pour renforcer les pouvoirs de la SADC et du BSIF.

Nous en avons d'ailleurs appuyé un grand nombre. Nous étions en faveur de la législation visant à réformer la réglementation des institutions financières. Nous concevons qu'il faut renforcer la surveillance exercée par les responsables de la réglementation en leur donnant la possibilité de soulever le voile derrière lequel se cache les sociétés, si l'on peut parler ainsi, et de mieux comprendre dans quelle voie s'engage les établissements.

Les États-Unis ont leur système CAMEL qui prévoit différentes catégories d'établissements. À partir du moment où un établissement relève d'une catégorie donnée, il y a alors une prime d'assurance-dépôts. Je ne suis pas sûr que ce système fonctionne bien mieux que le nôtre.

**Le sénateur Angus:** Je ne pense pas que la question soit là.

Nous avons entendu parler ici des deux écoles. Selon la première, le responsable de l'assurance-dépôts déclare qu'il doit rendre des comptes à l'organisme de réglementation ainsi qu'aux vérificateurs internes et externes des établissements. Selon l'autre école, il serait préférable de fusionner le responsable de l'assurance-dépôts avec l'organisme de réglementation et, ces deux entités travaillant de concert, les signaux d'alarme se déclencheraient plus rapidement. Qu'en pensez-vous?

**M. Evans:** Depuis toujours, nous sommes en faveur d'une fusion des deux entités. À l'époque du livre bleu, il y a bien longtemps, nous avons accueilli favorablement la recommandation de M. Blenkarn qui visait à la création d'un organisme réglementaire national semi-indépendant du gouvernement. Nos



[Texte]

expect my members to back me on this at all today, although they did at that time.

There have been all sorts of recommendations as to what should be done with OSFI and CDIC. Some people say they should be merged, that the insurer has to be the regulator in order to protect the insurer's position. Others say that the insurers should be independent because otherwise they would be too aggressive in taking actions to protect their insurance positions.

As I see it, there is no conclusive evidence that one structure has obvious benefits vis-à-vis the other. However, if government were to say that they should be combined, then I do not have any reason to expect that my members would object. Yet, if the government says that they should not be combined, that it will make changes to the powers of the superintendent, I expect my members would not object to that either.

**Senator Angus:** This is not a big issue, then, is it?

**Mr. Evans:** No, it is not.

**Senator Stewart:** I have three or four questions, Mr. Chairman, and they are quite disparate.

First, how many members are there in this association of trust companies?

**Mr. Evans:** There are 38 at the moment.

**Senator Stewart:** Am I correct in thinking that you define two of them as "big"?

**Mr. Evans:** Two companies in the industry are "medium-big" to "big".

**The Chairman:** Is Canada Trust now a member?

**Mr. Evans:** Canada Trust is not a member. I do not know how to define "independent" any more. Let me put it this way: they are the ones that are not owned by another financial institution. There are some big ones that are owned by other financial institutions, but I am not sure how they define their own size any more because of the way assets have been shifted between the parent and the trust company's subsidiary.

**Senator Stewart:** In your initial statement you talked about the recent history — and I am not sure that I could reproduce your subtle language in that regard. However, you seem to be telling the committee that the war is over, that the major threats have passed. One reason for that relates to the history of the institutions, the shake-downs and so on. I suppose the other relates to economic circumstances.

Focusing on the second of the two, what characteristics of the economic circumstances of the troubled period were most important in causing the difficulties?

[Translation]

membres y étaient favorables à l'époque, mais je suis certain qu'ils ne m'appuieraient pas sur ce point aujourd'hui.

Toute sorte de recommandations ont été faites pour ce qui est du sort devant être réservé au BSIF et à la SADC. Certains disent qu'il faudrait les fusionner et que l'organisme qui en résulterait devrait se charger de la réglementation de façon à protéger les intérêts de l'assureur. D'autres affirment qu'il faut que les assureurs soient indépendants si l'on ne veut pas qu'ils se lancent de manière inconsidérée pour protéger leurs positions en matière d'assurance.

À mes yeux, aucun élément ne permet de conclure définitivement qu'une structure est préférable à l'autre. Si toutefois le gouvernement juge bon de combiner les deux, je ne vois pas pourquoi nos membres s'y opposeraient. D'un autre côté, si le gouvernement ne veut pas les combiner, s'il veut apporter des modifications aux pouvoirs du surintendant, je ne pense pas non plus que nos membres fassent des objections.

**Le sénateur Angus:** Ce n'est donc pas un gros problème, n'est-ce pas?

**M. Evans:** Non.

**Le sénateur Stewart:** J'ai trois ou quatre questions à poser, monsieur le président, et elles n'ont rien à voir les unes avec les autres.

Tout d'abord, combien de membres compte votre association de sociétés de fiducie?

**M. Evans:** Il y en a 38 pour l'instant.

**Le sénateur Stewart:** Ai-je raison de dire que vous qualifiez deux d'entre elles de «grosses sociétés»?

**M. Evans:** Deux sociétés de notre secteur peuvent être qualifiées d'«assez grosses» ou de «grosses».

**Le président:** Est-ce que Canada Trust en est membre à l'heure actuelle?

**M. Evans:** Canada Trust n'en est pas membre. Je ne sais plus comment définir le terme «indépendants». Disons que ce sont les sociétés qui ne sont pas possédées par un autre établissement financier. Il y a de grosses sociétés qui sont possédées par d'autres établissements financiers, mais je ne suis plus sûr de la façon dont elles se définissent elles-mêmes du point de vue de la taille étant donné la façon dont les éléments d'actif ont été redistribués entre la société mère et la société de fiducie qui en est la filiale.

**Le sénateur Stewart:** Dans votre exposé liminaire, vous avez évoqué le passé récent — et j'aurais peut-être du mal à reproduire les formules subtiles que vous avez employées à cet égard. Quoi qu'il en soit, vous avez semblé dire au comité que la guerre était terminée, que les grosses menaces étaient choses du passé. Cela s'explique entre autres par l'historique de ces établissements, les reclassements qui ont eu lieu, et cetera. Je suppose que cela s'explique aussi par la conjoncture économique.

Pour ce qui est de ce dernier point, quelles sont les caractéristiques de la conjoncture économique dans cette période troublée qui ont le plus joué pour causer ces difficultés?



[Text]

**Mr. Evans:** First, allow me to qualify that. Economic circumstances have a way of jumping up and biting you in very uncomfortable places. The economic circumstances that gave rise to problems in the past are not the ones that will give rise to problems in the future. I am not sure what the economic circumstances of the future will be.

**Senator Stewart:** We are talking about the past. What were the economic circumstances?

**Mr. Evans:** What put trust and loan companies in a difficult position was, of course, the collapse of the commercial real estate market. Traditionally, the business of the trust and loan industry was in real estate-related loans, many of which were residential, although many were also commercial.

**Senator Stewart:** Why the collapse?

**Mr. Evans:** Do you mean the collapse of the real estate market?

**Senator Stewart:** Yes.

**Mr. Evans:** First, it was overbuilt.

Second, the Bank of Canada saw in its wisdom that inflation is a bad thing which, from the point of view of good public policy, I fully support. Historically, it has not been the case that governments have had a strong stomach for anti-inflation policies. I think the business community came to believe that governments really did not have the stomach to take a hard line on inflation and that the prices of real assets would continue to escalate over time. The Bank of Canada proved them wrong.

**Senator Stewart:** When you say that that type of threat is gone, you are assuming that a government, some government, will not decide to monetize the debt?

**Mr. Evans:** I am not assuming that at all, senator. Quite frankly, the thought of that possibility scares the hell out of me.

**Senator Stewart:** However, you are telling us that you think the major threat is gone. You have identified at least one of the causes of the major threat. Thus I ask: Are you sure? Why can you tell the committee that that threat is gone when the monetization of the debt is a very attractive possibility?

**Mr. Evans:** I do not think it is as attractive today as it has been historically. First, I think markets are now much more diligent. Second, governments are much more vulnerable to markets now than they have been historically because of the size of government debt. I think markets can bring pressure to bear on governments in a way that was never possible in the past. Markets have proven that they are totally willing to do so. As a result, I think governments are much more constrained.

[Traduction]

**M. Evans:** Laissez-moi tout d'abord faire une réserve. La conjoncture économique a l'art de se retourner contre vous et de vous jouer des tours au moment où vous vous y attendez le moins. La conjoncture économique qui a posé des problèmes par le passé n'est pas la même que celle qui va poser des problèmes à l'avenir. Je ne sais pas quelle sera la conjoncture économique à l'avenir.

**Le sénateur Stewart:** Nous parlons du passé. Quelle était la conjoncture économique?

**M. Evans:** Ce qui a mis les sociétés de prêts et de fiducie en difficulté, c'est bien entendu l'effondrement du marché de l'immobilier commercial. Traditionnellement, c'est dans le marché immobilier qu'opéraient les sociétés de prêts et de fiducie, souvent dans le secteur résidentiel, mais souvent aussi dans le secteur commercial.

**Le sénateur Stewart:** Qu'est-ce qui a entraîné cet effondrement?

**M. Evans:** Vous voulez parler de l'effondrement du marché de l'immobilier?

**Le sénateur Stewart:** Oui.

**M. Evans:** Il y avait tout d'abord une surchauffe dans ce secteur.

En second lieu, la Banque du Canada a décrété que l'inflation était une mauvaise chose, et je suis d'ailleurs tout à fait d'accord avec elle, je pense qu'elle a mené là une saine politique publique. Traditionnellement, les gouvernements ont toujours hésité à mettre en oeuvre des politiques s'opposant résolument à l'inflation. Je crois que le monde des affaires en est arrivé à considérer que les gouvernements n'avaient pas vraiment le courage de s'attaquer résolument à l'inflation et que les prix de l'immobilier allaient continuer à augmenter au fil des années. La Banque du Canada lui a démontré qu'il avait tort.

**Le sénateur Stewart:** Lorsque vous nous dites que ce type de menace a désormais disparu, vous partez du principe que le gouvernement, un gouvernement quelconque, ne va pas décider de dévaluer la dette?

**M. Evans:** Je ne pars absolument pas de ce principe, sénateur. Je vous avoue bien franchement que cette possibilité m'effraie au plus haut point.

**Le sénateur Stewart:** Vous nous dites cependant qu'à votre avis la principale menace est chose du passé. Vous avez répertorié au moins une des causes de la principale menace. Je vous pose alors la question suivante: en êtes-vous sûr? Comment pouvez-vous dire au comité que la menace a disparu alors que la dévaluation de la dette est une éventualité très tentante?

**M. Evans:** Je ne crois pas qu'elle soit aussi tentante aujourd'hui qu'elle l'a été par le passé. Tout d'abord, je crois que les marchés sont de nos jours bien plus diligents. En second lieu, les gouvernements sont bien plus vulnérables aujourd'hui face aux marchés qu'ils l'ont été par le passé étant donné l'ampleur de l'endettement du gouvernement. Je considère que les marchés sont bien plus en mesure aujourd'hui de faire pression sur les gouvernements qu'ils ne l'étaient par le passé. Les marchés nous ont montré qu'ils étaient totalement disposés à le faire. Par

[Texte]

However, that does not say that they will not take that route at some point in time if they see that it is the most politically expedient, if I can use that term.

**Senator Stewart:** Senator Kirby asked why depositors should expect their money to be insured by the government when they do not expect their automobile to be insured by the government. How many of your members, the 38 you have spoken about, have federal incorporation?

**Mr. Evans:** I would say a minority in terms of numbers; a majority in terms of deposits.

**Senator Stewart:** They are all incorporated somehow; is that right?

**Mr. Evans:** Yes, either federally or provincially.

**Senator Stewart:** So the government has created fictitious persons. Consequently, could it be argued that the other side of the decision to create a corporation in this area is that some restraints must be created on these voracious tigers which the government itself has created and that that takes the form of insurance for the potential victims?

**Mr. Evans:** I am not sure that that analogy applies.

**Senator Stewart:** I know you do not like the language. Surely, if a government is to incorporate a deposit-taking entity, then it is not unreasonable for potential depositors to say, "Give me some assurance," as the price of incorporation.

**Mr. Evans:** It does not apply to the incorporation side. Governments incorporate all businesses. Every business that is incorporated is incorporated by a government under government legislation.

**Senator Stewart:** But, for example, GM makes vehicles. You can go out and kick the tires to check them out. How do you "kick the tires" when you deposit your money? It is more intangible. I think back to the beginning of the twentieth century when they talked about this new, artificial world of credit that was being created. It is quite different from a tangible product, is it not?

**Mr. Evans:** More important than the fact of incorporation is the fact of regulation. If government said, "There will be an insurance policy. There it is. You are incorporated. You go and do business and let the market determine where the chips will fall." But the government did not stop there. The government then said: "We will set up a regulatory agency to oversee the operation of these institutions." The public has come to depend on the government's ability to exercise that regulatory power in

[Translation]

conséquent, je crois que les gouvernements sont bien plus limités dans leur action.

Cela ne veut pas dire toutefois qu'ils ne vont pas s'engager dans cette voie à un moment donné si cela s'avère le meilleur expédient d'un point de vue politique, si je peux m'exprimer ainsi.

**Le sénateur Stewart:** Le sénateur Kirby s'est demandé pour quelle raison les déposants devraient s'attendre à ce que leur argent soit assuré par le gouvernement alors que personne ne s'attend à ce qu'une automobile soit assurée par le gouvernement. Parmi vos membres, soit les 38 dont vous avez parlé, combien sont constitués en société sous le régime fédéral?

**M. Evans:** Je dirais qu'il s'agit d'une minorité pour ce qui est du nombre et d'une majorité pour ce qui est des dépôts.

**Le sénateur Stewart:** Ils sont tous constitués en société sous une forme ou sous une autre; c'est bien ça?

**M. Evans:** Oui, sous le régime fédéral ou sous celui d'une province.

**Le sénateur Stewart:** Le gouvernement a donc créé des personnes fictives. On peut donc soutenir qu'en contrepartie il faudrait imposer certaines limites à ces tiges voraces que le gouvernement lui-même a créé et que cela doit prendre la forme d'une assurance en faveur des victimes potentielles?

**M. Evans:** Je ne suis pas sûr que l'on puisse faire cette analogie.

**Le sénateur Stewart:** Je sais que vous n'aimez pas cette façon de formuler les choses. Bien évidemment, à partir du moment où le gouvernement décide de constituer en société un établissement de dépôt, il n'est pas déraisonnable que les déposants éventuels nous demandent «donnez-moi une certaine garantie» en contrepartie de cette constitution en société.

**M. Evans:** Cela n'a rien à voir avec la constitution en société. Les gouvernements se chargent de la constitution en société de toutes les entreprises. Toutes les entreprises qui sont constituées en société le sont par un gouvernement en vertu de la législation gouvernementale.

**Le sénateur Stewart:** Prenons le cas, par exemple, de GM qui fabrique des véhicules. Vous pouvez toujours aller donner des coups de pied dans les roues pour vérifier si elles sont en bon état. Comment allez-vous pouvoir «aller donner des coups de pied dans les roues» de l'établissement financier lorsqu'il s'agit d'aller déposer votre argent? C'est bien plus immatériel. Je pense à ce que l'on disait au début du vingtième siècle en parlant de ce nouveau monde artificiel du crédit que l'on était en train de créer. Voilà qui est bien différent d'un produit matériel, n'est-ce pas?

**M. Evans:** Plus que la constitution en société, il y a le jeu de la réglementation. Le gouvernement aurait pu dire: «il va y avoir une politique d'assurance. Voilà la situation. Vous êtes constitué en société. Vous pouvez aller faire des affaires et laisser le marché déterminer le sort qui vous sera réservé.» Mais le gouvernement ne s'est pas arrêté en chemin. Il a ensuite déclaré: «Nous allons maintenant créer un organisme de réglementation chargé de superviser le fonctionnement de ces établissements.»

[Text]

their interest. That is where the dilemma arises that the Senate finds itself facing now.

**Senator Stewart:** Let us go to another area. In your initial statement you described what has happened in the case of the Canadian banks. You mentioned why the limit on the percentage of shares that could be held was introduced. You stated that one effect — and my language will not be yours — was to put the running of the banks into the hands of management. Is that fair enough?

**Mr. Evans:** Yes.

**Senator Stewart:** Would you describe the comparable situation with regard to the relationship between the owner — whether or not he is a shareholder — and the management of trust and loan companies which are members of your association.

**Mr. Evans:** Would I consider it to be the same?

**Senator Stewart:** No. Would you describe the difference.

**Mr. Evans:** The owner has a discretion over management. That can be a good thing or a bad thing from the point of view of the public interest. But management is not insulated from the shareholders in the same way because an individual can acquire a controlling position in an institution, and that exposes the management to some discipline.

We went through this in the 1930s: what the social responsibility of a corporation is and the shareholders' rights versus the stakeholders' rights. These questions are coming up again.

The management of a public corporation is exposed to the discipline of the shareholders — some to a greater extent, some to a lesser extent. But where there is a limitation on the exercise of that discipline by law, then some of the shareholder discipline and the ability of shareholders to discipline management is removed. That can be a good thing or a bad thing, but it is a fact of life.

**Senator Stewart:** One hears occasionally of incorporated companies going bankrupt, but the persons who owned the corporation have their millions quite safe, as distinct from the legal entities. Is that the situation with regard to trust and loan companies? I know we have envelopes within envelopes here because you might have an insurance company which owns a trust company, and so on. When we talk about market discipline, how much market discipline is there upon the individual trust company, for example Central Trust, or upon whomever the owner or owners are of Central Trust?

**Mr. Evans:** In this situation the basic line of protection for the deposit insurance corporation, for example, is the capital base of the corporation. No one has been able to get full information on what evolved there, what the exposure was, and what the regulator knew or did not know.

[Traduction]

Le public en est venu à dépendre du gouvernement pour exercer ce pouvoir de réglementation dans son intérêt. C'est à ce moment-là qu'on se retrouve dans le dilemme auquel doit faire face le Sénat à l'heure actuelle.

**Le sénateur Stewart:** Passons à un autre domaine. Dans votre déclaration liminaire, vous avez décrit ce qui s'était passé dans le cas des banques canadiennes. Vous avez indiqué pour quelle raison on avait imposé une limite quant au pourcentage d'actions des banques qui pouvaient être détenues. Vous avez déclaré que l'une des conséquences — et je ne reprends pas les termes exacts que vous avez employés — a été de placer le sort des banques entre les mains de leur direction. C'est bien ça?

**M. Evans:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Pouvez-vous faire un rapprochement avec la relation qui a cours entre le propriétaire — qu'il soit ou non un actionnaire — et la direction des sociétés de prêts et de fiducie qui sont membres de votre association.

**M. Evans:** Est-ce que je considère que cette relation est la même?

**Le sénateur Stewart:** Non. Pouvez-vous nous dire quelles sont les différences?

**M. Evans:** Le propriétaire a un pouvoir discrétionnaire sur la direction. Ce peut être une bonne ou une mauvaise chose du point de vue de l'intérêt public. Toutefois, la direction n'est pas aussi isolée des actionnaires étant donné qu'un particulier peut acquérir une participation majoritaire dans un établissement donné, ce qui oblige la direction à faire preuve d'une certaine discipline.

Nous sommes passés par là dans les années 1930: quelle est la responsabilité sociale d'une société par actions et quels sont les droits des actionnaires par rapport à ceux de toutes les parties prenantes. Ces questions se reposent aujourd'hui.

La gestion d'une société publique est soumise à la discipline imposée par les actionnaires — qu'ils exercent d'une manière plus ou moins stricte. Toutefois, lorsqu'on impose des restrictions légales à l'exercice de cette discipline, une partie de la discipline exercée par les actionnaires sur la direction disparaît. Ce peut être une bonne ou une mauvaise chose, mais c'est une réalité.

**Le sénateur Stewart:** On entend parler à l'occasion d'entreprises constituées en société qui font faillite, mais les propriétaires de ces sociétés mettent leurs millions à l'abri, en les séparant de l'actif de ces entités juridiques. Est-ce que c'est ce qui s'est passé pour les sociétés de prêts et de fiducie? Je sais que cela fait penser aux poupées gigognes, parce qu'on peut avoir dans ce secteur une société d'assurance qui possède une société de fiducie et ainsi de suite. Lorsqu'on parle de discipline du marché, quelle est la discipline du marché qui peut s'exercer sur une société de fiducie particulière, par exemple Central Trust, ou sur le ou les propriétaires de Central Trust?

**M. Evans:** Dans un tel cas, la protection ultime de la société d'assurance-dépôts, par exemple, c'est l'assise financière de la société. Personne n'a été capable d'obtenir une information complète sur ce qui s'était passé dans ce cas, à quoi on s'exposerait exactement et qu'est-ce que le responsable de la réglementation savait exactement.



[Texte]

Today the regulator is watching the capital positions of corporations carefully because they know that, once the capital veneer has been stripped away, CDIC is fully at risk from that point on — increasingly at risk. The capital base of the corporation is a regulatory matter.

The superintendent is watching that carefully and requiring that, as institutions find themselves in difficulty, either they increase the capital that has to come from the shareholders or from other forms of market instruments, or the institution can strain its activities, or both.

It has been tough on some smaller institutions recently in ensuring that, "Either you put up additional capital or you start winding yourself out of the business or find someone who will acquire you because we will not allow you to continue to operate unless you build up that capital reserve." That is one discipline on the shareholders. A majority shareholder, for example, will have to put up more money or get out of the business. If they have to get out of the business, they will probably lose, and lose substantially.

That has been the case in virtually all instances recently where small institutions have been forced to merge, sell, or go out of business. The owners of the corporation have experienced substantial losses in those circumstances.

The new legislation also puts onerous requirements on directors. The management and directors of some of these institutions are currently at risk of being sued by CDIC for the action which they took or did not take during that period of time. Not only do the owners stand to lose everything because their capital is the front line of defence — equity capital goes first and then debt capital goes second — but the officers and directors of those corporations are further at risk, as well as the shareholders of these corporations. They are further at risk for a liability for actions that they may or may not have taken that were deemed not to be in compliance.

**Senator Stewart:** So even the ostentatious or the decorative directors will be at risk. To what extent?

**Mr. Evans:** I would hope that Parliament will do something to ensure that decorative directors are not common in the future. Directors should take a very real and active role in overseeing the activities of the corporation.

I think shareholders should hold them accountable. They should be held accountable by the people whom they represent on the board of directors, and that is the shareholders.

**Senator Sylvain:** Mr. Evans, you gave the history of the formation of the CDIC in 1967. Also, you said that the trust and loan companies were going to be the competition for banks, that the banks would be protected by the 10 per cent rule but trust and loan companies would be the competition.

[Translation]

À l'heure actuelle, le responsable de la réglementation suit de près l'évolution du capital de ces sociétés parce qu'il sait bien qu'une fois que l'on a décapé le vernis financier, la SADC court des risques — de plus en plus de risques. L'assise financière de la société intéresse les responsables de la réglementation.

Le surintendant suit la chose de près et exige, lorsque des établissements se retrouvent en difficulté, soit qu'ils procèdent à une augmentation de capital en s'adressant à leurs actionnaires ou à d'autres intervenants sur le marché, soit qu'ils limitent leurs activités, soit qu'ils fassent les deux à la fois.

Un certain nombre de petits établissements ont eu récemment bien de la peine à faire face à ce dilemme: «soit vous trouvez d'autres capitaux, soit vous vous retirez progressivement des affaires, soit vous trouvez quelqu'un qui vous rachète, parce que nous allons pas vous autoriser à poursuivre vos activités à moins que vous n'augmentiez vos réserves en capitaux.» C'est une forme de discipline qui s'exerce vis-à-vis des actionnaires. L'actionnaire majoritaire, par exemple, devra remettre de l'argent ou se retirer des affaires. S'il se retire de l'affaire, il va probablement perdre de l'argent, et beaucoup.

C'est ce qui s'est passé dernièrement dans presque tous les cas lorsque de petits établissements ont été obligés de fusionner, de vendre ou d'arrêter leur exploitation. Les propriétaires de ces sociétés ont enregistré des pertes substantielles dans ce cas.

La nouvelle législation impose par ailleurs des exigences très strictes aux administrateurs. La direction et les administrateurs d'un certain nombre de ces établissements courent actuellement le risque d'être poursuivis en justice par la SADC pour les fautes qu'ils ont commises ou pour les omissions dont ils se sont rendus coupables au cours de cette période. Non seulement les propriétaires risquent de tout perdre parce que leur capital est en première ligne — le capital-actions est perdu en premier et les capitaux sous forme d'obligations passent ensuite — mais en outre les directeurs et les administrateurs de ces sociétés, ainsi que leurs actionnaires, courent encore d'autres risques. Ils risquent d'être tenus responsables des actions qu'ils ont pu prendre ou ne pas prendre si elles sont jugées contraires à la réglementation.

**Le sénateur Stewart:** Donc, même les administrateurs qui ne sont que des potiches vont courir des risques. Jusqu'à quel point?

**M. Evans:** J'espère que le Parlement fera le nécessaire pour que les administrateurs qui ne sont que des potiches se fassent rares à l'avenir. Il faut que les administrateurs jouent un rôle bien réel et actif de supervision des activités des sociétés.

Il faut à mon avis que les actionnaires les tiennent responsables. Ils doivent rendre des comptes aux gens qu'ils représentent au sein du conseil d'administration, soit en l'occurrence aux actionnaires.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Evans, vous nous avez fait l'historique de la création de la SADC en 1967. Vous nous avez dit par ailleurs que les sociétés de prêts et de fiducie devaient être les concurrentes des banques, que ces dernières devaient être protégées par la règle des 10 p. 100, mais que les sociétés de prêts et de fiducie devaient être leurs concurrentes.

*[Text]*

In 1967 you probably had a lot more than 38 members. I would expect that, at that time, you had as members those companies which now form part of banking operations. I am thinking of Montreal Trust and Royal Trust. Those people were members, I believe, at that time.

**Mr. Evans:** They were the founding members of the association.

**Senator Sylvain:** That is right. They are no longer members?

**Mr. Evans:** They are still members. What will happen at the end of this year is another question, but time will tell.

**Senator Sylvain:** That is what I wanted to get at, because I was wondering what kind of a conflict there is there. The insurance industry apparently favours the development of small trust and loan companies. Without that, as I think you mentioned, the depositing public would probably shy away from them.

At the same time, you also mentioned that the larger institutions — and I presume by that you meant the banks and then you did throw in Canada Trust — are so big that they really could not be allowed to go broke. I believe you mentioned that, and I would agree with that.

The point then becomes: If it is that big that it can't go broke and I am depositing money into this particular organization, and some part of the fees that are being charged are to pay for insurance, then, in the parlance of the insurance business of years ago, I am insuring pig iron under water against fire. If it will not go broke, why should I pay a premium to this large institution which cannot go broke because the government will not let it? Why that rationale if the risk is entirely with the small companies?

If the small companies need insurance, presumably they can work up their own insurance scheme and pay whatever premiums are commensurate with the risk that they bring to the whole. The larger institutions, apparently, do not bring any risk. Am I correct in that understanding?

**Mr. Evans:** It would be rather interesting to see what the price of insurance would be if you only insured those that had the highest probability of facing difficulty if events turned against them. It would be, first of all, very expensive and probably not feasible.

Second, I think you have to look at what, in the deposit insurance structure of things, is a common-pay structure. All members pay. It is compulsory. If you are a federal deposit-taking institution, you have to have it. If you are a provincial institution, you should have it. No provincial institution would refrain from having deposit insurance, nor do I think the province would allow them to be in the business without it.

*[Traduction]*

En 1967, vous aviez probablement bien plus de 38 membres. J'imagine qu'à l'époque vous comptiez parmi vos membres les sociétés qui font désormais partie intégrante de la structure des banques. Je pense à Montreal Trust et à Royal Trust. Ils étaient vos membres, je crois, à l'époque.

**M. Evans:** Ils étaient les membres fondateurs de notre association.

**Le sénateur Sylvain:** C'est exact. Ils n'en sont plus membres?

**M. Evans:** Ils en sont toujours membres. Nous verrons ce qu'il en sera à la fin de l'année, mais c'est une autre question.

**Le sénateur Sylvain:** C'est là où je voulais en venir, parce que je me demande quel genre de conflit il y a. Il semble que le secteur de l'assurance soit en faveur de la création d'un secteur des petites sociétés de prêts et de fiducie. Sans cela, et je crois que vous l'avez mentionné, les déposants dans le public s'en écarteraient.

Parallèlement, vous avez aussi mentionné que les plus gros établissements — et je présume que vous entendez par là les banques auxquelles vous avez ajouté Canada Trust — ont atteint une telle taille qu'on ne peut pas vraiment se permettre de les laisser faire faillite. Je pense que vous l'avez mentionné, et je suis d'accord avec vous sur ce point.

L'argument est alors le suivant: à partir du moment où ces établissements ont atteint une telle taille qu'ils ne peuvent plus faire faillite et où je dépose de l'argent dans leurs coffres, et puisqu'une partie des frais que l'on me fait payer vise à défrayer le coût de l'assurance, je fais donc, pour reprendre le jargon des assureurs d'antan, comme celui qui assure contre l'incendie une pièce de fonte plongée dans l'eau. À partir du moment où cet établissement ne peut pas faire faillite, ou le gouvernement ne le laissera pas faire faillite, pourquoi devrais-je payer une prime d'assurance-dépôts dans ce grand établissement? À quoi bon, si le risque ne porte exclusivement que sur les petites entreprises?

Si les petites entreprises ont besoin d'une assurance, on pourrait leur demander de mettre sur pied leur propre régime d'assurance et de payer les primes correspondants aux risques qu'elles font courir à l'ensemble du secteur. Apparemment, les gros établissements ne font courir aucun risque. Ai-je raison de faire cette analyse?

**M. Evans:** Il serait très intéressant de voir quel serait le prix de l'assurance si l'on n'assurait que ceux qui risquent le plus d'éprouver des difficultés au cas où les événements leur seraient défavorables. Ce serait tout d'abord très onéreux et probablement impossible à réaliser.

En second lieu, il vous faut tenir compte à mon avis du fait que dans l'ensemble du régime d'assurance-dépôts, tout le monde doit payer. Tous les membres payent. C'est obligatoire. Tous les établissements de dépôts fédéraux doivent souscrire l'assurance. Les établissements provinciaux doivent aussi le faire. Aucun établissement provincial ne peut se permettre de ne pas souscrire à l'assurance-dépôts, et je ne crois pas que la province les autoriserait à rester en activité sans cette assurance.

[Texte]

However, that being said, you have mentioned being too big to be allowed to fail.

**Senator Sylvain:** That was your comment.

**Mr. Evans:** Yes, you related my words back to me. I think you have to ask yourself what value that has to those institutions. Is it a government benefit that is being conferred on those institutions, in that the government will not allow them to fail?

**Senator Sylvain:** Absolutely.

**Mr. Evans:** How much is that worth, given that small institution has \$60,000 per depositor, and all the permutations and combinations of that?

Deposit insurance premiums in Canada are paid differently from those elsewhere. In the United States, you pay deposit insurance premiums on your total domestic deposit liabilities. In Canada, you pay only on the \$60,000 that is insured. So, if half your deposit liabilities are bigger than \$60,000, there are no insurance premiums paid on those except on the portions up to \$60,000. However, because of the implicit government backing, you have 100 per-cent deposit insurance on all your deposit liabilities, not just the \$60,000.

The small institutions are probably paying deposit insurance premiums on 100 per cent of their deposit liabilities, or very close to it — 90 to 100 per cent. However, the big institutions are paying deposit insurance premiums on maybe 45 per cent to 55 per cent of their liabilities. So, in actual fact, the premium paid per dollar of deposits by the big institutions is probably half the rate paid by the small institutions.

**Senator Sylvain:** Because they bring a risk not to the CDIC but to the government as a whole, which is a great deal over the \$60,000 limit.

**Mr. Evans:** The entire institution is being protected by the implicit guarantee, whereas only \$60,000 per customer —

**Senator Sylvain:** I do not want to prolong this because I know the chairman gets antsy if I get too long-winded.

On the question of co-insurance, we have raised the example of insurance on a home or on a car, and so on. All of these policies have deductibles. Although there is co-insurance on a homeowner's policy, nobody ever understood what the co-insurance clause meant. To use that obscure term to explain to the public what change might be made to the CDIC will just confuse everybody.

Has the term "deductible clause", which people are used to, been considered? You have a \$500 deductible on your car. You have a \$250 deductible on your home. People know that the first tranche is theirs. That is easy to understand. They do not have to work out co-insurance law.

[Translation]

Cela dit, vous avez parlé des sociétés qui avaient atteint une trop grande taille pour qu'on puisse les laisser faire faillite.

**Le sénateur Sylvain:** C'est vous qui avez fait cette observation.

**M. Evans:** Oui, vous avez repris mes propres mots. Je pense qu'il vous faut vous demander quelle est la valeur de cet état de fait pour ces établissements. N'est-ce pas un avantage que confère le gouvernement à ces établissements en ne permettant pas qu'ils puissent faire faillite?

**Le sénateur Sylvain:** Tout à fait.

**M. Evans:** Quelle en est la valeur, si l'on sait qu'un petit établissement dispose de 60 000 \$ par déposant, avec toutes les combinaisons et les permutations que l'on peut faire de ce point de vue?

Les primes d'assurance-dépôts ne sont pas versées au Canada comme cela se fait ailleurs. Aux États-Unis, vous payez une prime d'assurance-dépôts sur l'ensemble des dépôts faits à l'intérieur du pays. Au Canada, vous ne payez que sur les 60 000 \$ qui sont assurés. Donc, si la moitié des dépôts sont supérieurs à 60 000 \$, aucune prime d'assurance n'est payée au-dessus de 60 000 \$. Toutefois, étant donné la garantie implicite donnée par le gouvernement, vous disposez en fait d'une assurance-dépôts de 100 p. 100 sur la totalité des dépôts et non pas simplement sur ces 60 000 \$.

Il est probable que les petits établissements versent des primes d'assurance-dépôts sur la totalité de leurs dépôts ou sur la quasi-totalité — disons 90 p. 100. Par contre, les gros établissements payent une prime d'assurance-dépôts sur peut-être 45 à 55 p. 100 de leurs dépôts. Donc, en fait, la prime payée sur chaque dollar de dépôt par les gros établissements est probablement deux fois moindre que celle que versent les petits établissements.

**Le sénateur Sylvain:** Parce qu'ils font courir un risque non pas à la SADC mais au gouvernement dans son ensemble, ce qui va bien plus loin que le plafond de 60 000 \$.

**M. Evans:** La totalité de l'établissement est protégée par la garantie implicite, alors que seulement 60 000 \$ par client...

**Le sénateur Sylvain:** Je vais m'arrêter là car je sais que le président va se mettre à trépigner si je prolonge trop la discussion.

Sur la question de la coassurance, vous avez cité à titre d'exemple l'assurance d'une maison, d'une automobile, et cetera. Dans toutes ces polices d'assurance, il y a des franchises. Bien qu'il existe des clauses de coassurance dans les polices d'assurance domiciliaire, personne n'a jamais compris ce qu'elles signifiaient exactement. On ne fait qu'ajouter à la confusion générale en se servant de ce terme obscur pour expliquer au public quels sont les changements qui sont susceptibles d'être apportés à la SADC.

Ne peut-on pas envisager d'employer le terme de «franchise» ou de «déductible» auxquels les gens sont habitués? Vous avez une franchise de 500 \$ sur votre véhicule ou une franchise de 250 \$ sur votre maison. Les gens savent que cela signifie qu'ils doivent prendre à leur compte cette première tranche. C'est facile



[Text]

Has this been suggested as a possible amendment to the CDIC?

**Mr. Evans:** Co-insurance is basically a deductible. You are insured for \$60,000.

**Senator Sylvain:** But it is a fluctuating deductible.

**Mr. Evans:** The first \$1,000 of that \$60,000 you do not get, or the first \$5,000 — whatever it is. It is six of one and a half-dozen of the other. The impact, it seems to me, is the same especially when you are looking at longer-term deposit liabilities.

**Senator Sylvain:** I think, if you were to stop people on the street and ask them the difference, you would find that most people understand “deductible” much more they do “a co-insurance clause.”

**Mr. Evans:** But the difference is that they will say: Yes, it is a deductible from something you are giving me. But the \$60,000 is my money. It is how much you are giving me back of what is mine.

That is the capital aspect, which I think people look differently. If I am paying you a premium of \$150 a year for insuring a motorcycle or some small vehicle and I get into an accident, which may be my responsibility or not, to get my vehicle fixed you will pay the full price, but I will have to pay some of it. I will pay \$500.

However, I have put \$50,000 of my money into your institution, and now you are telling me that, despite the insurance premiums which I have been paying all along, I do not get \$50,000. I only get \$50,000 minus something. The concept of a deductible has a different ring to it in that context.

**Senator Sylvain:** It is a lot easier to explain, though, than trying to explain to some homeowner who has invested \$150,000 or \$200,000 in his home and finds out that he is short of the 80-per-cent co-insurance clause and the insurer will reduce the payment pursuant to the policy and then add a deductible to it. That makes it very difficult to understand. I do not want to belabour that point.

Has anybody figured out, on any one of the failures that has occurred over the past number of years, what the effect of a co-insurance clause would have been and how much it would have saved in the loss?

You mentioned the fact that within the next five years you are going to be paying back to CDIC all of the losses it has incurred. Would it have been any sooner if a co-insurance clause had been applied? Are there figures available on that?

**Mr. Evans:** Certainly.

**Senator Sylvain:** How much?

[Traduction]

à comprendre. On n'a pas besoin de concocter une loi sur la coassurance.

A-t-on envisagé d'apporter ce genre de modification à la SADC?

**Mr. Evans:** La coassurance est essentiellement une franchise. Vous êtes assuré sur 60 000 \$.

**Le sénateur Sylvain:** C'est toutefois une franchise qui fluctue.

**M. Evans:** Sur ces 60 000 \$, vous n'êtes pas assuré pour la première tranche de 1 000 \$ ou de 5 000 \$, suivant le cas. C'est bonnet blanc et blanc bonnet. L'effet, me semble-t-il, est le même, surtout lorsqu'il s'agit des dépôts à long terme.

**Le sénateur Sylvain:** Il m'apparaît que si vous arrêtez les gens dans la rue pour les entretenir de ces notions, vous constaterez que la plupart des gens comprennent mieux le terme de «déductible» que celui de «coassurance».

**M. Evans:** La différence toutefois, c'est qu'ils vont vous dire: oui, il s'agit d'un déductible sur quelque chose que vous me donnez. Toutefois, ces 60 000 \$, c'est mon argent. Il s'agit là de ce que vous me remboursez sur ce qui est à moi.

Il y a là un lien avec le capital qu'à mon avis les gens considèrent différemment. Supposez que je vous verse une prime de 150 \$ par an pour faire assurer une motocyclette ou un petit véhicule, et que j'ai ensuite un accident, que j'en sois responsable ou non, vous allez alors me rembourser intégralement le prix de la réparation de mon véhicule, moins un certain déductible. Je devrais assumer 500 \$ du coût de la réparation.

Imaginez maintenant que je mette 50 000 \$ de mon propre argent dans votre établissement et que vous me disiez qu'en dépit des primes d'assurance que j'ai payées pendant tout ce temps, je ne vais pas retrouver mes 50 000 \$. Vous allez me redonner 50 000 \$ moins quelque chose. La notion de déductible n'a plus le même sens dans ce cas.

**Le sénateur Sylvain:** C'est plus facile cependant que d'essayer d'expliquer à un propriétaire qui a investi 150 000 \$ ou 200 000 \$ dans sa maison et qui s'aperçoit qu'il n'a pas respecté les critères de la clause de coassurance de 80 p. 100, que l'assureur va réduire le paiement en vertu de cette politique et ajouter ensuite un déductible. Voilà qui est très difficile à comprendre. Je ne voudrais pas trop m'attarder sur ce point.

Quelqu'un a-t-il calculé, compte tenu des faillites qui se sont produites tout au long de ces années, quels auraient été les effets d'une clause de coassurance et combien on aurait pu économiser sur les pertes?

Vous avez indiqué qu'au cours des cinq prochaines années vous alliez rembourser à la SADC toutes les pertes qu'elle avait encourues. Est-ce que ce remboursement aurait pu se faire plus vite si une clause de coassurance avait été appliquée? A-t-on des chiffres à ce sujet?

**M. Evans:** Certainement.

**Le sénateur Sylvain:** De combien aurait été la différence?

[Texte]

**Mr. Evans:** They would have paid whatever the co-insurance clause was. They would have paid 5 or 10 or 15 or 20 per cent less than they did.

**Senator Sylvain:** Are there any figures to show what amount that would be?

**Mr. Evans:** I think CDIC could provide that. They could tell you the whole range of losses, what they have paid out. But what they have paid out is not the same as their losses because they are in the process of recovering on the assets which they have seized. What they pay out would be the amount minus the co-insurance and what they recover.

I could not tell you, senator, but I expect that the good people at CDIC would be able to provide that information very quickly.

**Senator Sylvain:** Yes. We will ask them.

**Senator Meighen:** Mr. Evans, I hate to focus on the bad-news scenarios but, like the chairman, I suspect we have not heard the last of that in any field.

In terms of an early warning system that we might set up for financial institutions, including those that you represent, are there any specific improvements which, in your view, could be made? I am thinking of a suggestion made by the Canadian Institute of Actuaries when they appeared before the committee — and I did not attend that meeting, but I did read about it — relating to their role with insurance companies and the dynamic solvency testing.

I do not know whether you have any information as to how effective or how helpful that has been or whether you have any view as to whether that might be applicable to trust companies, let alone to banks. Do you think the actuaries have a role in that area? Do you think this is something which would allow us to avoid surprises such as Royal Trust to which you alluded earlier?

**Mr. Evans:** I really could not say, senator. I doubt that it would have provided significant advance warning in some of these circumstances, because of the nature of the problems that arose and the swiftness with which those problems arose.

The commercial real estate market was not one that any institution was overly worried about until it was too late — and that applies to our biggest banks and down to the smallest trust and loan company. Maybe the smallest trust and loan companies took on more questionable risks, but smaller institutions have tended to take on what is left after the big institutions hand-pick what they want, and that has tended to be more risky in the past. It is a function of the way the marketplace works.

However, even our biggest institutions were taking on huge commercial real estate risks right up until the bottom fell out. I do not know what an actuary would do in determining an early warning system in that kind of situation, where the best lending minds in the banking institutions are still prepared to advance

[Translation]

**M. Evans:** Les remboursements en moins auraient été fonction de la clause de coassurance. On aurait à payer 5, 10, 15 ou 20 p. 100 de moins.

**Le sénateur Sylvain:** A-t-on des chiffres qui nous indiquent quel aurait été ce montant?

**M. Evans:** Je pense que la SADC pourrait vous les fournir. Elle pourrait vous dire quelle a été l'ampleur des pertes, combien elle a dû payer. Toutefois, ce qu'elle a dû payer n'équivalait pas à ses pertes parce qu'elle est en voie de récupérer de l'argent sur les éléments d'actif qu'elle a saisis. L'argent qu'elle aurait dû sortir serait ce montant diminué de la coassurance et des sommes recouvrées.

Je ne peux pas vous le dire, sénateur, mais j'imagine que les spécialistes que l'on retrouve à la SADC seraient en mesure de vous fournir ces renseignements très rapidement.

**Le sénateur Sylvain:** Oui. Nous allons le leur demander.

**Le sénateur Meighen:** Monsieur Evans, je n'aime pas jouer les Cassandra, mais comme le président, j'ai peur que nous n'ayons pas encore tout vu dans ce domaine.

Pour ce qui est du système d'alarme anticipé que nous voulons mettre en place pour les établissements financiers, y compris ceux que vous représentez, y a-t-il des améliorations précises que nous pourrions à votre avis apporter? Je pense à une proposition qu'a faite l'Institut canadien des actuaires lorsqu'il a comparu devant notre comité — je n'assistais pas à cette séance, mais j'en ai lu par la suite le compte rendu — en ce qui a trait au rôle qu'il joue auprès des compagnies d'assurance et aux critères se rapportant à la solvabilité d'un point de vue dynamique.

Savez-vous si une telle chose serait efficace ou utile ou si elle pourrait s'appliquer aux sociétés de fiducie, sans parler des banques. Pensez-vous que les actuaires aient un rôle à jouer dans ce domaine? Croyez-vous que ce soit quelque chose qui puisse nous permettre d'éviter des surprises comme celle de Royal Trust, à laquelle vous avez fait allusion tout à l'heure?

**M. Evans:** Je ne peux pas vraiment vous dire, sénateur. Je doute que ces mécanismes aient pu nous alerter suffisamment à l'avance dans ces circonstances, étant donné la nature des problèmes qui ont surgi et la rapidité avec laquelle ils ont surgi.

Le marché de l'immobilier commercial n'a commencé à inquiéter les établissements que lorsqu'il était trop tard — et cela vaut pour nos plus grosses banques comme pour la plus petite des sociétés de prêts et de fiducie. Certes, il est possible que ce soit les petites sociétés de prêts et de fiducie qui aient pris les plus gros risques, mais ces petits établissements ont toujours eu tendance à prendre ce qui restait une fois que les gros établissements avaient fait leur choix, et traditionnellement ce sont les investissements les plus risqués qui restent en dernier. C'est comme ça que fonctionne le marché.

Toutefois, même nos plus gros établissements prenaient encore d'énormes risques dans l'immobilier commercial alors que le marché était sur le point de s'effondrer. Je ne sais pas ce que pourrait faire un actuaire pour tirer rapidement le signal d'alarme dans ce genre de situation, lorsque les meilleurs spécialistes des

[Text]

money on these terms and conditions and then, all of a sudden, the bottom falls out. Are actuaries more prescient than our best bankers? I doubt it.

Early warning systems of all kinds have been tried. They are developing very sophisticated ones in the United States. OSFI and the CDIC are looking at very sophisticated early warning systems here. I say, "Good, let's give them a try." Anything that can help minimize risk exposure in the system is something that we should be prepared to consider, and early warning systems are certainly a possibility.

**Senator Meighen:** To be fair — and this is not a criticism — do I hear you saying that you are nonetheless sceptical of putting all our faith in early warning systems because history teaches us that things tend to happen in unforeseen ways and very quickly, and that that is what causes the big disasters?

**Mr. Evans:** It goes without saying that the future is very hard to predict. Early warning systems are usually developed on the basis of historical information, and the big disasters that hit us usually are based upon things that people thought could not go wrong. As a result, it is highly unlikely that those kinds of features would be built into an early warning system or, if they were, that there would be data or information upon which to make your assessment.

Up until the mid-1980s, who would have questioned commercial real estate as the bedrock of secure solid assets for an institution? All our pension funds have commercial real estate as a core element in their investment portfolio. All life insurance companies, banks and trust companies have commercial real estate. Shopping malls are wonderful place but, all of a sudden along comes a computer and now you can shop from home. "Oh, my God, what are we going to do with a mall? I guess we can turn it into a skating rink."

How would you have built into an early warning system, five years before, the risk that commercial real estate would collapse? I do not know how you would do it. It is very well worth a try, but the things that are going to go wrong in the future are not the things we have had a great deal of experience with in the past. That is probably why they go wrong, because we are not looking for them.

**Senator Meighen:** *Caveat emptor* has not disappeared.

**Mr. Evans:** That is what risk is all about.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Evans, for, as usual, a very interesting morning. We will be seeing you in the fall when we look at what the implications of the 1992 changes have been over the last two years.

[Traduction]

prêts de nos établissements bancaires sont tout disposés à avancer de l'argent aux conditions en vigueur alors que soudainement le marché s'écroule. Les actuaires sont-ils plus perspicaces que nos meilleurs banquiers? J'en doute.

On a essayé toute sorte de systèmes permettant de déclencher des signaux d'alarme. Les États-Unis se sont dotés de systèmes très perfectionnés. Le BSIF et la SADC envisagent la même chose ici. Je leur dis «très bien, faisons l'essai.» Tout ce qui peut contribuer à limiter les risques dans notre système doit être envisagé, et les systèmes qui permettent de tirer très tôt des signaux d'alarme en font certainement partie.

**Le sénateur Meighen:** Pour être juste — et ce n'est pas une critique — dois-je comprendre que vous n'en restez pas moins sceptique et que vous ne voulez pas faire aveuglément confiance aux systèmes d'alarme anticipée parce que l'histoire nous enseigne que les événements ont tendance à se produire très rapidement et de manière imprévue, et que c'est ça qui cause les grandes catastrophes?

**M. Evans:** Il va sans dire qu'il est très difficile de prévoir l'avenir. Les systèmes d'alarme anticipée sont généralement conçus en fonction des enseignements du passé et les grosses catastrophes se produisent généralement dans des domaines auxquels les gens n'auraient pas pensé. Il est donc très peu probable que ces éléments puissent être pris en compte dans un système d'alarme anticipée et qu'au cas où ils le seraient, on dispose de suffisamment de données ou d'information pour faire une bonne évaluation.

Jusqu'au milieu des années 1980, qui aurait pu penser que l'immobilier commercial n'était pas une base solide pour garantir l'actif d'un établissement financier? Tous nos régimes de pension ont placé l'immobilier commercial au coeur de leur portefeuille de placements. Toutes nos compagnies d'assurance, nos banques et nos sociétés de fiducie ont de l'immobilier commercial. Les centres d'achat sont des endroits merveilleux, mais voilà que soudainement arrive l'ère de l'informatique et que l'on peut désormais faire ses achats à partir de chez soi. «Mon Dieu, que va-t-on faire des centres d'achat? Il va falloir les transformer en patinoires, sans doute.»

Aurait-on pu prévoir dans le cadre d'un système d'alarme anticipée, il y a cinq ans, que l'immobilier commercial risquait de s'écrouler? Je me demande comment on aurait pu le faire. On peut toujours essayer, mais les choses qui risquent de tourner mal à l'avenir ne sont pas celles que nous avons apprises à bien connaître par le passé. C'est probablement la raison pour laquelle elles vont mal tourner, parce que nous allons oublier de nous en préoccuper.

**Le sénateur Meighen:** La notion de *caveat emptor* n'a pas disparu.

**M. Evans:** C'est ce qui fait le risque.

**Le président:** Merci, monsieur Evans, pour la discussion de ce matin, très intéressante comme d'habitude. Nous vous reverrons à l'automne lorsque nous examinerons les répercussions que les changements apportés en 1992 ont eu ces deux dernières années.



[Texte]

**Mr. Evans:** I look forward to that.

**The Chairman:** Our next witness is Helen Sinclair, the President of the Canadian Bankers' Association. I should tell some of the new senators that Ms Sinclair used to wear blue dresses prior to last fall.

Welcome, Ms. Sinclair. Would you begin by introducing your colleague. As I understand it, you are going to make some brief opening remarks, and then we will have a discussion on the basis of your opening remarks and on the basis of issues which you may not have covered in your opening remarks.

**Helen Sinclair, President, Canadian Bankers' Association:** Thank you very much, senator. I wish I had had the foresight to realize I was wearing red this morning.

We would like to thank you for the invitation to appear this morning, senator. My colleague is Anne Riley, who is the Director of Financial Institutions for the Canadian Bankers' Association.

I have a very few brief and quite informal comments, and for that reason I do not have a text.

I should like to preface my remarks by saying that we have reviewed the work plan of the committee. We find it to be a very solid work plan, both in content and from the standpoint of public communication of the committee's objectives.

I was reminding a new colleague this morning that this committee has a long history of doing very valuable work in this field. I recall, in particular, one of my earliest experiences in the industry when I was taken by my predecessor, Bob MacIntosh, to meet Salter Hayden in his office. That would have been in the late seventies. Even at that time the committee had a reputation for some very advanced work in this field.

In respect of the issue at hand, senator, the issue relating to reform of the deposit insurance system, our association has had some long-standing views on this issue. They have been expressed a number of times in submissions to government, most recently in December 1993 and November 1992.

I am going to summarize very briefly our thoughts on the system, both in reference to some of the numbers which apply to the corporation today and the fund which should be in place to back claims against the corporation, and in reference to some of the challenges your committee and government face in going forward.

We do not think the fundamental challenge today is understanding what is wrong with the system. There is a fairly good understanding of what is wrong and what fix is required. The real issue at hand, in my view, is a political issue, and that is moving us past some very predictable gates of opposition which you are facing presently as well as dealing with other safety nets in the public domain. Unemployment insurance would be one of them.

[Translation]

**M. Evans:** Je serais très heureux de vous revoir à ce moment-là.

**Le président:** Le témoin suivant est M<sup>me</sup> Helen Sinclair, la présidente de l'Association des banquiers canadiens. Je devrais dire aux nouveaux sénateurs que M<sup>me</sup> Sinclair s'habillait en bleu jusqu'à l'automne dernier.

Bienvenue, madame Sinclair. Voulez-vous commencer par présenter votre collègue. Vous allez, je pense, nous présenter quelques brèves remarques liminaires et nous aurons ensuite une discussion à propos de ces remarques et des questions que vous n'aurez pas abordées dans celles-ci.

**Helen Sinclair, présidente, Association des banquiers canadiens:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le sénateur. J'aurais dû m'apercevoir que je m'étais habillée en rouge ce matin.

Nous vous remercions de nous avoir invité à comparaître ce matin, monsieur le sénateur. Ma collègue est Anne Riley, la directrice du Service des institutions financières de l'Association des banquiers canadiens.

Je n'ai que quelques commentaires très brefs à vous faire, c'est pourquoi je n'ai pas préparé de texte écrit.

J'aimerais commencer en disant que nous avons examiné le plan de travail du comité. Ce plan de travail nous paraît excellent, à la fois sur le plan du contenu et sur celui de la communication au public des objectifs du comité.

Je rappelais ce matin à un nouveau collègue que ce comité avait la réputation d'avoir accompli de l'excellent travail dans ce domaine. Je me souviens, en particulier, d'une de mes premières expériences que j'ai eues dans ce secteur, lorsque mon prédécesseur, Bob MacIntosh, m'a fait rencontrer Salter Hayden dans son bureau. Cela doit remonter à la fin des années soixante-dix. À l'époque, le comité avait déjà une excellente réputation dans ce domaine.

Pour ce qui est du sujet à l'étude, monsieur le sénateur, la réforme du régime d'assurance-dépôts, il y a longtemps que notre association a fait connaître sa position sur cette question. Cette position a été communiquée à plusieurs reprises dans des mémoires soumis au gouvernement, tout dernièrement en décembre 1993 et en novembre 1992.

Je vais résumer très brièvement nos réflexions sur ce sujet, à la fois pour ce qui est des chiffres qui intéressent la société aujourd'hui et du fonds qui devrait être mis en place pour couvrir les demandes présentées à la société, et enfin, à l'égard des défis qui vont se poser à votre comité et au gouvernement dans ce domaine.

Nous ne pensons pas que la principale difficulté aujourd'hui consiste à déterminer les lacunes du régime. Les lacunes et les remèdes à apporter sont assez bien connus. La véritable question qui se pose, d'après moi, est une question politique; il s'agit de franchir certains obstacles prévisibles et harmoniser votre action avec les autres filets sociaux déjà en place, l'assurance-chômage, notamment.

*[Text]*

I will speak briefly about the case for reform. We think reform is vital. The Insurance Corporation is in debt to government for well in excess of \$3 billion. In 1992 the corporation lost \$861 million. It will be collecting \$500 million in premiums this year at rates which are about 67 per cent higher than they were two years ago and five times what they were when the corporation started up in 1967.

The base of insured deposits today is about double what it was in 1967. The premiums being paid against that base are ten times what they were in 1967. I am not making a claim that they are about to put our industry under, but the trend line has to suggest that there is a problem of some proportion.

The costs, of course, are not just being borne by banks and their depositors and shareholders. They are being borne in part by the public purse because the premiums are tax deductible. So the notion that this is entirely funded by bank depositors and bank shareholders is wrong. Deposit insurance premiums are tax deductible, as they should be. It is, therefore, a significant issue for the Canadian taxpayer.

We do not think there will be any lasting change in direction in the fund, either in respect of the premiums we are paying or in respect of the debts to the Consolidated Revenue Fund or the accumulated deficit in the fund, without some fundamental reform.

We see that reform having two dimensions. The first is the injection of some market incentives into the system and the second is some changes to the regulatory system. The changes to the regulatory system seem to be well understood, and they are being put in place. These relate to early warning systems and early action systems which you discussed this morning with the previous witness and which have been referred to by, for example, the Canadian Institute of Actuaries.

Good supervision does contain losses, but it is not the only solution. In general it is a solution which applies after a problem exists rather than a solution which is designed to avoid the problem in the first place.

We believe that the job of getting the incentives in the system right is at least as important, and probably at this point more important because we have not yet started to move in that direction. We have done a lot to the supervisory system. We have added a lot of layers of supervision over time, but we have not dealt with the problem of incentives in the system itself.

If the right incentives are in place, we believe that problems can be avoided up front. We believe that a small degree of co-insurance would provide the incentive which is required. Co-insurance would mean that a deposit is not given an absolute, 100 per cent guarantee. It does not mean that depositors would lose all, far from it. It means that there would be a small up-front cost paid by the depositor. We have suggested 95 per cent

*[Traduction]*

Je vais dire quelques mots de la nécessité de réformer ce régime. Nous pensons que cela est vital. La Société d'assurance-dépôts doit au gouvernement plus de 3 milliards \$. En 1992, la société a subi une perte de 861 millions \$. Elle va recevoir 500 millions \$ de primes cette année, à des taux supérieurs de 67 p. 100 à ce qu'ils étaient il y a deux ans et cinq fois plus élevés qu'au moment où la société est entrée en opération en 1967.

Le montant des dépôts assuré aujourd'hui est environ le double de ce qu'il était en 1967. Les primes correspondantes sont dix fois supérieures à ce qu'elles étaient en 1967. Je ne prétends pas que cela va entraîner la faillite de notre industrie, mais cette progression indique qu'il existe un certain problème.

Bien entendu, il n'y a pas que les banques, les déposants et les actionnaires qui assument ces frais. Les contribuables en supportent en fait une partie parce que les primes sont déductibles d'impôt. Il est donc faux d'affirmer que le régime est entièrement financé par les déposants et les actionnaires des banques. Les primes d'assurance-dépôts sont déductibles d'impôt, ce qui est normal. Cela a toutefois des répercussions importantes sur les contribuables.

Il nous paraît exclu que la façon dont ce fonds évolue, que ce soit le montant des primes, celui des dettes envers le Trésor ou le déficit accumulé du fonds, change de façon durable, si on ne procède pas à une réforme fondamentale.

Cette réforme nous paraît comporter deux volets. Le premier consiste à faire jouer davantage les forces du marché et le deuxième, à introduire des changements dans le régime de réglementation. Les changements au cadre réglementaire semblent avoir été bien préparés, et on a déjà commencé à les mettre en place. Ils concernent les systèmes d'indicateurs avancés et de seuils d'intervention dont vous avez parlé ce matin avec le témoin précédent et dont vous a entretenu, notamment, l'Institut canadien des actuaires.

Un système de surveillance efficace permet de contenir les pertes mais ce n'est pas la seule solution. D'une façon générale, on peut dire que c'est une solution curative mais pas préventive.

Nous pensons qu'il est au moins aussi important de laisser jouer les forces du marché, et que cela est sans doute peut-être même plus important, parce que nous n'avons pas encore fait grand-chose dans ce sens. Nous avons beaucoup travaillé sur le régime de surveillance. Nous avons progressivement ajouté plusieurs niveaux de surveillance, mais nous n'avons pas encore abordé la question de la façon dont on devrait laisser jouer les forces du marché.

La libéralisation du marché permettrait, d'après nous, d'éviter les problèmes au départ. La coassurance pourrait être la mesure incitative dont nous avons besoin. La coassurance veut dire que le dépôt n'est pas garanti à 100 p. 100. Cela ne veut pas dire que les déposants risquent de tout perdre. Cela veut simplement dire que le déposant devra assumer un certain coût au départ. Nous avons proposé une couverture de 95 p. 100 du dépôt par l'assurance.



[Texte]

insurance. Others have looked at other formulae, but the order of magnitude is more or less in the same ball park regardless of who has looked at it.

I agree with Senator Sylvain that it is in fact a deductible. That is really what it is. That is how the public will understand it, because the public is used to a deductible on home insurance, car insurance, or any form of insurance which relates to property and casualty. I agree with you that that is the metaphor or analogy with which the person on the street is likely to identify.

In December 1992, about 18 months ago, the Department of Finance Advisory Committee on Deposit Insurance, which is the committee I sit on, had its first meeting. That committee has not yet reported, but I do think there was a fairly good degree of consensus, albeit not unanimity, on that committee as to the changes which are required in the system. It was generally agreed in the committee that reform which incorporates incentives is required and that the lack of incentives has contributed heavily to the high cost of regulatory failure.

When I say there was a high degree of consensus and not unanimity, I am saying that around that committee table there were very high levels of support from the regulatory community, including the central bank and the Superintendent of Financial Institutions. There was support from the insurance sector, from parts of the trust sector and from the academic community. That represents a lot of support on this issue at this time. People have come a long way in understanding why this measure is required.

Despite that high degree of consensus and despite the fact that we believe there is a very sound case to be put about moral hazard in the system, our industry's reading of the situation today is not a very rosy one. Our reading is that there is not the political will in the country today to deal with this issue and that we are paralysed from acting in this very critical area of incentives.

We will do the things that need to be done and that we always have done in moving the supervisory system incrementally forward, but we do not see the political will in the country today to deal with the question of fixing incentives in the system. Why? Because there is a voice of opposition from some depositors and from a great many deposit brokers — probably more deposit brokers than depositors — to seeing the problems fixed. What we are talking about are the people who will be negatively affected by the changes.

What would it take to move the system forward? It would take a significant act of political leadership which understands that the taxpayer, generally, is not naive. The taxpayer recognizes that he and she is paying for the costs of the system today. The same kind of move forward has to be made in this area that we are making on the unemployment insurance front and that we will undoubtedly have to make in some of our other safety nets. The

[Translation]

D'autres organismes ont examiné d'autres formules, mais l'ordre de grandeur est comparable, quelle que soit l'origine de la formule proposée.

Je suis d'accord avec le sénateur Sylvain lorsqu'il dit que cela représente en fait une franchise. C'est bien ce dont il s'agit. C'est également la façon dont le public considérera cette mesure, parce qu'il est déjà habitué à l'existence d'une franchise pour l'assurance sur la maison, l'assurance sur la voiture, et toutes les formes d'assurance qui concernent les biens et les sinistres. Je pense, tout comme vous, que c'est l'analogie que risque de faire le citoyen ordinaire.

En décembre 1992, il y a environ un an et demi, le Comité consultatif du ministère des Finances sur l'assurance-dépôts, un comité dont je fais partie, a tenu sa première réunion. Ce comité n'a pas encore présenté son rapport mais je crois que nous en sommes arrivés à un consensus assez large, même s'il n'y a pas unanimité, sur les changements qu'il convient d'apporter au régime actuel. La plupart des membres du comité reconnaissent que la réforme proposée doit laisser jouer davantage les forces du marché et que c'est cette lacune qui explique principalement les coûts élevés qu'ont entraînés les insuffisances du cadre réglementaire.

Lorsque je dis qu'il y a un consensus général et non unanimité dans ce comité, je veux dire que le secteur de la réglementation, y compris la banque centrale et le surintendant des institutions financières, sont tout à fait d'accord avec cette idée. Le secteur de l'assurance, certaines composantes du secteur des fiducies et les universitaires appuient également cette idée. Cela représente un consensus impressionnant sur cette question. Les gens comprennent mieux aujourd'hui pourquoi cela est nécessaire.

Malgré ce consensus général et malgré le fait que nous pensons que l'on pourrait légitimement soutenir que les problèmes de moralité sont à l'origine des difficultés que connaît ce régime, la situation nous semble loin d'être rose. Notre impression est qu'il n'existe pas à l'heure actuelle au Canada la volonté politique d'agir face à ce problème et que nous sommes incapables de progresser sur la question essentielle des forces du marché.

Nous ferons ce qu'il faut faire et ce que nous avons toujours fait pour améliorer progressivement le système de surveillance mais la volonté politique du pays de s'attaquer à la question des forces du marché n'existe pas, d'après nous. Pourquoi? Parce que certains déposants et la plupart des courtiers en dépôt — il y a dans ce groupe sans doute davantage de courtiers en dépôt que de déposants — s'opposent à ce que l'on s'attaque à ces problèmes. Ce sont les personnes qui risquent de souffrir le plus des modifications envisagées.

Comment pourrait-on faire avancer les choses? Il faudrait que le gouvernement prenne une position courageuse qui tienne compte du fait qu'en général les contribuables ne sont pas naïfs. Ils savent bien que ce sont eux qui payent les coûts du régime actuel. Il faut prendre, dans ce domaine, le même genre de décision que nous sommes en train de prendre au sujet de l'assurance-chômage et que nous devons certainement prendre à



[Text]

safety nets of society cannot remain overextended, as they are now, without very significant costs over time.

You heard from the previous witness that, effectively, this is yesterday's problem. We do not see it that way at all. We think we are in a period right now of temporary stability, which means a period when effectively you can move. Politically, you can put a system in place with the required transition to protect those existing institutions who might be negatively affected.

We do not believe that this is yesterday's problem. We believe that our system, if it is not fixed, will go into another phase in the foreseeable future of extending charters to risky institutions, in many cases under regional pressure, and of applying the logic — which has been discussed around this committee table — of saying "Why only deposits?"

Deposits are yesterday's savings situation. Why not pension funds? Why not mutual funds? Why not all my annuities? Why not all my insurance contracts? That is the real risk. We will go down a slippery slope, not just with licensing new institutions who perhaps cannot get through the review process today because we are skittish but, more important, we will be pushed into covering new forms of savings which today's more sophisticated saver is moving toward.

The pools we are talking about are big pools. We are talking about a mutual fund industry which by the end of the century will be as big in its savings pools as the deposit industry. We are talking about a very large and rapidly growing pension industry, probably in excess of \$500 billion in assets. We are talking about annuities, which will be the primary vehicle of savings for an aging population. So we are talking about very significant pools of assets and ones which are growing much more rapidly in today's world than the deposits of financial institutions.

We believe the political pressures to bring those pools of savings into the same types of nets and to "enweb" them into the same types of entitlement as people have put in place over time in respect of their deposits will be quite irresistible. So this is not yesterday's problem, not for one moment.

Now is the time to get the deposit insurance system on a sound footing so that we do not relive the experience of the last few years.

We do acknowledge that there are issues relating to transition. What is required, quite frankly, is a decision to move ahead with the basis of a system that has market incentives and then to deal with the problem of transition. If small institutions need to be given some kind of relief, let us do it; but let us not compromise the entire system in the interests of 2 per cent or 3 per cent of the deposit base. Let us move the entire system forward and then deal with the problems of transition as required.

[Traduction]

l'égard des autres éléments du filet social. Le maintien d'un filet social aussi étendu qu'il l'est à l'heure actuelle risque de nous coûter très cher à l'avenir.

Le témoin précédent vous a dit que ce problème était dépassé. Ce n'est pas du tout ce que nous pensons. Nous pensons que nous nous trouvons actuellement dans une période de stabilité temporaire, ce qui veut dire que cette période est propice à l'introduction de changements. Politiquement, il est possible de mettre en place un nouveau système, en prévoyant une phase de transition destinée à atténuer les conséquences négatives de cette réforme pour certaines institutions.

Nous ne pensons pas que ce problème soit dépassé. Nous pensons que, si nous n'améliorons pas ce régime, nous allons passer très rapidement dans une autre phase, caractérisée par l'octroi de chartes à des institutions à haut risque, la plupart du temps à la suite de pressions régionales et par l'argument — qui a déjà été utilisé devant votre comité — qui consiste à dire «pourquoi se limiter aux dépôts?»

Les dépôts constituent un type d'épargne dépassé. Pourquoi ne pas s'occuper des fonds de retraite? Pourquoi pas les fonds mutuels? Pourquoi pas les rentes? Pourquoi pas les contrats d'assurance? Voilà où est le risque. Nous nous engagerions ainsi sur une pente dangereuse, pas seulement en agréant de nouveaux établissements financiers qui éprouveront des difficultés à absorber les changements mais, plus grave encore, nous allons être forcés d'assurer les nouvelles formes d'épargne qui sont de plus en plus utilisées à l'heure actuelle.

Les sommes en jeu sont très importantes. Nous parlons du secteur des fonds mutuels qui, à la fin du siècle, drainera des épargnes aussi importantes que le secteur des dépôts. Nous parlons de secteur des pensions de retraite en croissance rapide, dont les actifs sont probablement supérieurs à 500 milliards \$. Nous parlons des rentes, qui deviendront le principal mode d'épargne d'une population âgée. Il s'agit donc d'actifs très importants qui croissent beaucoup plus rapidement que les dépôts que recueillent les établissements financiers.

Nous pensons qu'il sera pratiquement impossible de résister aux pressions politiques qui vont s'exercer pour que l'on protège ces types d'épargne de la même façon que nous avons progressivement protégé les dépôts. Ce n'est pas un problème dépassé, loin de là.

Le temps est venu de redresser notre régime d'assurance-dépôts si nous ne voulons pas revivre l'expérience que nous avons vécue ces dernières années.

Nous reconnaissons que la transition pose certains problèmes. Ce qu'il nous faut, si je puis m'exprimer franchement, c'est prendre la décision de laisser jouer les forces du marché et s'attaquer ensuite au problème de la transition. S'il faut pour ce faire soulager les petits établissements financiers, faisons-le; mais ne mettons pas en danger l'ensemble du régime pour protéger les intérêts d'établissements qui représentent 2 à 3 p. 100 des dépôts. Allons de l'avant avec la réforme et nous nous attaquerons aux problèmes de transition lorsque le besoin s'en fera sentir.

[Texte]

In conclusion, Mr. Chairman, we would say that now is the time to address the fundamental flaws of the deposit insurance system to ensure that it is capable of meeting the challenges which will surely come in the future. It is crucial that the time and energy invested by a number of committees over time — this committee, the House of Commons committee, the Wyman committee and, most recently, the advisory committee, which have all come to the same landing on this issue in substance — not be wasted and that we go ahead and have the courage to put the thing in place.

**The Chairman:** By way of reminder, this committee has, on two or three occasions over the last decade, favoured and recommended in reports one form or another of co-insurance.

Could I ask you to comment on two issues which Mr. Evans raised.

The argument that was made before you came into the room was that the big advantage to consumers of deposit insurance is that it enables small trust companies to be created, to grow and to survive. To put it another way, in the absence of deposit insurance, there would be a fleeing of money from small trust companies to larger financial institutions, either the very large trust companies or large banks. Therefore, these small institutions could not survive.

Do you agree or disagree that a consequence of moving to some form of co-insurance or deductibility — and I agree with Senator Sylvain that “deductible” is the word to use, not “co-insurance”. Do you see the demise over a period of time of most of the small trust companies as an almost inevitable consequence of moving to a system of co-insurance?

**Ms Sinclair:** No, I do not agree with it. The reason I do not agree with it is that there is no evidence of that happening in jurisdictions which have put co-insurance in place, in fact more significant levels of co-insurance than in Canada.

There is a very healthy system of smaller banks in Great Britain, for example, and co-insurance in that country is at the level of 25 per cent. A number of jurisdictions around the world today still do not have deposit insurance of any type. I do not think you can make the case that they do not have any small institutions.

I was in Argentina last week. They have outlawed deposit insurance, and they have not had any fallout in their smaller institution sector. They outlawed it because they saw how badly it was undermining the stability of their overall system.

Experience says that that does not happen. It is probably true over time that risky institutions have a tougher time remaining in the market.

**The Chairman:** Risky institutions, but not necessarily smaller ones.

**Ms Sinclair:** That is right.

[Translation]

En conclusion, monsieur le président, je dirais que c'est maintenant qu'il faut remédier aux lacunes fondamentales du régime d'assurance-dépôts pour que celui-ci soit en mesure de répondre aux défis auxquels il devra certainement répondre à l'avenir. Il est essentiel que tout le temps et l'énergie qu'ont consacrés divers comités à cette question — votre comité, le comité de la Chambre des communes, le comité Wyman et, tout récemment, le comité consultatif, qui en sont tous arrivés à des conclusions pratiquement identiques — ne soient pas gaspillés. Allons de l'avant et ayons le courage d'introduire cette réforme.

**Le président:** Je rappellerais que notre comité a déjà, à deux ou trois reprises au cours des dix dernières années, recommandé dans ses rapports l'introduction de la coassurance, sous une forme ou une autre.

Je vous invite à commenter les deux questions qu'a soulevées M. Evans.

Le raisonnement que l'on a tenu avant votre arrivée est que le principal avantage de l'assurance-dépôts pour les consommateurs est qu'elle permet la création, la croissance et la survie des petites sociétés de fiducie. Autrement dit, sans assurance-dépôts, les déposants fuiraient les petites sociétés de fiducie pour placer leurs dépôts dans les grandes institutions financières, soit les grandes sociétés de fiducie ou les grandes banques. Sans elle, les petites institutions ne pourraient survivre.

Pensez-vous que l'introduction d'une forme de coassurance ou de franchise — et je suis d'accord avec le sénateur Sylvain lorsqu'il dit qu'il faut utiliser le mot «franchise» et non «coassurance» — aurait un tel effet? Pensez-vous que la disparition progressive de la plupart des petites sociétés de fiducie serait la conséquence inévitable de l'introduction d'un système de coassurance?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Non, je ne suis pas d'accord avec cela. La raison en est que ce n'est pas ce qui s'est passé dans les pays qui ont mis en place la coassurance, en fait, une coassurance plus étendue que celle que connaît le Canada.

Il existe en Grande-Bretagne, par exemple, un réseau de petites banques très prospères alors que la coassurance dans ce pays a été fixée à 25 p. 100. Il existe des pays où il n'y a pas de régime d'assurance-dépôts. Je ne pense pas que l'on puisse soutenir que ces pays n'ont pas d'institutions financières de petite taille.

Je me trouvais en Argentine la semaine dernière. Ils ont supprimé l'assurance-dépôts et il n'y a pas eu de répercussion sur le secteur des petits établissements financiers. Ils l'ont supprimée parce qu'ils ont constaté que ce régime sapait les fondement de l'ensemble du système.

L'expérience indique que ce n'est pas ce qui se produit. Il est par contre vrai que les institutions à risque auront du mal, à la longue, à se maintenir sur le marché.

**Le président:** Les institutions à risque mais pas forcément les plus petites.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** C'est exact.



[Text]

**The Chairman:** Some witnesses who have appeared before us have equated those two: The smaller the size, the bigger the risk. As I see it, you are stating that you can be small and still be very safe.

**Ms Sinclair:** You can be. It is tougher. You have to make a very concerted effort to diversify your asset base. That is why it is tougher. You want to insulate yourself from regional fluctuations in your local economy. It can be done in today's market where you can "securitize" balance sheets and buy and sell the diversity you need.

**The Chairman:** Would you comment on a second argument, which has been put to us in different ways — and I suspect we will hear explicit arguments from some of the witnesses we have on Thursday. The argument is essentially that, because financial institutions are regulated by government, the failure of a financial institution is a regulatory failure. Since it is a regulatory failure, it is in effect a government failure. Since it is a government failure, therefore the government ought to pay the cost of the failure.

It is seldom put in such simplistic terms, but that is the underlying thesis put forward directly and indirectly by witnesses who make the argument that 100 per cent deposit insurance is required.

In effect, it takes the responsibility for the problem by a chain of logic, politics being the early shift in the blame — and this committee would understand someone attempting to use this logic. It moves the nature of the problem from management to the regulator, from the regulator to government; therefore, the failure is not management's problem, it is the government's problem.

Do you wish to comment on that? However simplistic it may seem, it is a very compelling political argument.

**Ms Sinclair:** It is probably the political argument which was one of the most important factors in bringing deposit insurance into the country in the first place. There was a regulatory system in place and a couple of failures with some people on the losing end who said, "We ought to be kept whole because effectively government failed in its supervisory job."

I understand the political problem. The truth of it is that in governance of a financial institution there are a number of centres of responsibility. They are all interconnected, but they are separate. There are separate duties on the shoulders of management, on the shoulders of directors, on the shoulders of auditors, on the shoulders of supervisors. A supervisory system which pretends that any one of those parties is wholly to blame in the case of the failure of an institution has it wrong.

I understand the art and the incentive to try to shift blame. However, if you look at what makes for a well-run financial system, it is a well-functioning relationship between a number of different parties that effectively have regulatory or governance responsibility for that institution.

[Traduction]

**Le président:** Certains témoins ont fait ressortir l'existence d'un lien entre les deux choses suivantes: plus l'institution est petite, plus le risque est grand. Si j'ai bien compris, vous dites qu'une institution peut être petite et très sûre en même temps.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Cela est possible. C'est plus difficile. Il faut faire l'effort de diversifier la base des actifs. C'est pourquoi cela est difficile. Il faut se protéger contre les variations régionales de l'économie. Cela peut se faire avec le marché actuel, dans lequel il est possible de renforcer la sécurité des bilans et d'acheter ou de vendre la diversité dont on a besoin.

**Le président:** Pourriez-vous répondre au deuxième argument, qui nous a été présenté de différentes façons — et je crois que certains témoins qui sont prévus pour jeudi nous le présenteront aussi de façon explicite. L'argument est le suivant: les établissements financiers sont réglementés par le gouvernement et si l'institution financière a des problèmes, c'est parce que la réglementation est inefficace. Si la réglementation est inefficace, c'est que le gouvernement a commis une faute. Puisque le gouvernement a commis une faute, c'est lui qui devrait en payer les conséquences.

Cet argument est rarement présenté en termes aussi simplistes mais c'est celui qui est, directement ou indirectement, à la base du raisonnement des témoins qui soutiennent que l'assurance-dépôts doit couvrir l'intégralité des dépôts.

En fait, cela revient à déplacer la responsabilité à l'égard de ces problèmes en utilisant la logique, la politique étant à l'origine de ce déplacement de responsabilité — et le comité comprend que l'on veuille utiliser ce raisonnement. Il consiste à faire passer la responsabilité à l'égard du problème de la direction des institutions aux organismes de réglementation, des organismes de réglementation au gouvernement; ainsi, l'échec n'est pas dû à la direction des institutions mais au gouvernement.

Voulez-vous commenter cela? Cela peut paraître simpliste, mais c'est un argument politique très convaincant.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** C'est probablement l'argument politique qui est à l'origine de l'introduction de l'assurance-dépôts au Canada. Il existait déjà un système de réglementation et, lorsque certaines institutions ont connu des problèmes, les perdants se sont dits: «nous devrions être indemnisés parce qu'en fait, c'est le gouvernement qui n'a pas fait son travail de surveillance.»

Je comprends l'aspect politique de ce problème. En vérité, il existe dans les institutions financières plusieurs centres de responsabilité. Ils sont tous reliés mais ils sont distincts. La direction, les administrateurs, les vérificateurs, les organismes de surveillance ont tous des fonctions distinctes. Un système de surveillance qui prétendrait attribuer la responsabilité de la faillite d'une institution à un seul de ces acteurs serait mal conçu.

Je sais que certains sont très habiles pour éviter les responsabilités et pourquoi ils le font. Cependant, si l'on s'interroge sur l'essence d'un système financier efficace, c'est l'existence de bonnes relations entre différents acteurs qui ont chacun des responsabilités en matière de réglementation ou de direction de l'institution visée.



[Texte]

**The Chairman:** Obviously I agree with what you have stated. That does not deal directly with the political problem in the sense that a simplistic argument is always the most effective. Several years ago in the United Kingdom there was a move from no co-insurance to create the 25 per cent co-insurance. It would be interesting to know how that position was handled.

Does your association understand how the movement to co-insurance was marketed when the change was made in the United Kingdom?

**Ms Sinclair:** As far as I know, senator, the United Kingdom moved from having no deposit insurance to having the system it has today. There was never a withdrawal of privilege.

**The Chairman:** There was never any taking away.

**Ms Sinclair:** It is much more difficult to go from where we are today to a system where we put in place even a small amount of co-insurance. We understand that. That is why I state that to move this forward will take an act of significant political leadership. We understand that.

The countries which have actually moved back — and I think of Argentina or of the United States which has risk-related premiums — have done it because they were on the brink; they did not have the choice.

**The Chairman:** Risk-related premiums do not take anything away from the consumer. In effect, it is imposed on the institution.

**Ms Sinclair:** It is true that it imposes it on the institution. However, politically, it is still tough to move because there will still be a group of weaker institutions that feel they are absolutely gored in the change.

**The Chairman:** However, at no point does the individual consumer feel gouged or feel that something has been taken away.

**Ms Sinclair:** That is correct.

**The Chairman:** Their company may be paying more for the insurance, but they do not see that extra cost; it is essentially hidden.

**Ms Sinclair:** You are correct. If one wished to do up a balance sheet of the pros and cons of the two approaches to market discipline, that would clearly be one of the pros on the side of going with risk-related premiums.

**The Chairman:** Like a hidden GST!

That was simply an aside.

**Senator Cohen:** Shades of things to come!

**The Chairman:** I could not resist making that comment.

**Senator Stewart:** Again, Mr. Chairman, some questions which are different one from the other.

How many members are in the Canadian Bankers Association?

[Translation]

**Le président:** Je suis bien entendu d'accord avec ce que vous dites. Cela ne répond pas directement à l'aspect politique, pour la raison qu'un argument simpliste est toujours le plus efficace. Il y a plusieurs années, le Royaume-Uni est passé d'un régime où il n'y avait pas de coassurance à un régime comprenant une coassurance de 25 p. 100. Il serait intéressant de savoir comment cela s'est fait.

Votre association sait-elle comment le gouvernement s'y est pris pour introduire la coassurance au Royaume-Uni?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Pour autant que je le sache, monsieur le sénateur, le Royaume-Uni est passé directement de l'absence d'assurance-dépôts à l'assurance-dépôts avec coassurance. Personne n'y a perdu.

**Le président:** Il n'a pas supprimé de droits.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Il est beaucoup plus difficile de passer d'un régime comme le nôtre à un régime qui comprend un élément de coassurance. Nous le reconnaissons. C'est pourquoi j'ai dit que le gouvernement devra faire preuve de courage pour adopter cette réforme. Nous le reconnaissons.

Les pays qui ont fait un pas en arrière — et je pense à l'Argentine ou aux États-Unis où il existe des primes calculées en fonction du risque — ne l'ont fait que poussés par les événements; ils n'avaient pas le choix.

**Le président:** Les primes liées au risque n'ont pas d'effet sur le consommateur. C'est en fait l'institution financière qui en assume le coût.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Il est vrai que cela ne touche que l'institution financière. Cependant, politiquement, cela est difficile à faire accepter parce qu'il y aura toujours des institutions plus faibles qui diront qu'elles ne pourront survivre avec un tel changement.

**Le président:** Néanmoins, avec ce genre de prime, le consommateur individuel ne sent pas qu'il perd quelque chose.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** C'est exact.

**Le président:** Cette assurance coûte plus cher à leur société mais ils ne voient pas ce coût supplémentaire; il est caché.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Vous avez raison. Si l'on voulait faire une liste des avantages et des inconvénients de ces deux façons de discipliner le marché, cela constituerait manifestement un avantage pour les primes liées au risque.

**Le président:** Comme une TPS cachée!

Ce n'était qu'une remarque en passant.

**Le sénateur Cohen:** Annonce de choses à venir!

**Le président:** Je n'ai pu m'empêcher de faire cette remarque.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, toutes les questions ne se ressemblent pas.

Combien de membres font partie de l'Association des banquiers canadiens?

[Text]

**Ms Sinclair:** I was afraid you would ask, senator. I believe we have 58 as of today, eight domestic banks and 50 foreign banks. I could be off by one or two.

**Senator Stewart:** What percentage of the assets owned by the association is in the hands of the eight domestic banks?

**Ms Sinclair:** Approximately 90 per cent.

**Senator Stewart:** You are in favour of market discipline. In the document presented by your association to the Minister of Finance in December 1993, it is stated at page 1 that the deposit insurance system began in 1967 as a compassionate effort to provide a safety net for small unsophisticated depositors.

At other pages it is stated that you want market forces to operate properly. We also read that there is a severe lack of market discipline in the deposit insurance system. You state that the effect of co-insurance is to remove the unconditional guarantee for which depositors have benefited since the introduction of the deposit insurance and thereby increase market discipline.

Have those small unsophisticated depositors who existed in 1967 faded away?

**Ms Sinclair:** No, they have not faded away, senator. Over time the costs of providing a 100 per cent guarantee where those small unsophisticated depositors had nothing on the line have simply outweighed the advantages of that complete protection, and in fact have led to a system with more failure and higher day-to-day costs to consumers than was foreseen.

There is no suggestion in any of our proposals, or in any proposal that I have seen, that we do away with deposit insurance. We are talking about a small deductible which will give people pause to think before they place their funds.

**Senator Stewart:** If you want to introduce market discipline, why this hybrid system? Why not rely on the market? It seems to me you want to be in the charity business and in the market competition business at the same time.

**Ms Sinclair:** We are realists, senator, and we do not think the unwinding of what is in place today is in the cards. Globally countries are saying that they need to inject some market discipline in the system today, not do away with it.

**Senator Stewart:** Not to do away with what?

**Ms Sinclair:** With deposit insurance all together.

I referred to what has taken place in the United States and Great Britain. The European community suggests 10 per cent co-insurance. One does not find a big move to do away with the system all together except in countries which are on the brink — and Argentina is the example that I gave.

**Senator Stewart:** Do you think we should relax the conditions for the incorporation of banks in Canada so that we could have more competition and market discipline?

[Traduction]

**Mme Sinclair:** Je craignais que vous me poseriez cette question, monsieur le sénateur. Nous avons, je crois, 58 membres aujourd'hui, huit banques canadiennes et 50 banques étrangères. Il se peut que je me trompe d'une ou deux.

**Le sénateur Stewart:** Quel est le pourcentage des actifs de l'association qui se trouve entre les mains des huit banques nationales?

**Mme Sinclair:** Quatre-vingt-dix pour cent environ.

**Le sénateur Stewart:** Vous êtes en faveur de la discipline du marché. Dans le document que votre association a présenté au ministre des Finances en décembre 1993, on peut lire à la page 20 que le régime d'assurance-dépôts a été instauré en 1967 pour garantir les dépôts effectués par les déposants sans expérience.

Plus loin, l'association souhaite que les forces du marché opèrent librement. On peut également lire que le régime d'assurance-dépôts ne permet aux forces du marché de jouer librement. D'après vous, la coassurance a pour effet de supprimer la garantie intégrale qu'accorde aux déposants le régime de l'assurance-dépôts, ce qui renforce la discipline du marché.

Les petits déposants sans expérience de 1967 ont-ils disparu?

**Mme Sinclair:** Non, ils n'ont pas disparu, monsieur le sénateur. Au cours des années, le coût d'un régime qui garantit à 100 p. 100 les dépôts de ces petits déposants sans expérience a dépassé les avantages qu'offrait cette protection intégrale et en fait, cela a entraîné un nombre de faillites et des coûts pour les consommateurs beaucoup plus élevés qu'on ne l'avait prévu.

Nous n'avons jamais proposé, et je n'ai jamais vu non plus de proposition en ce sens, de supprimer l'assurance-dépôts. Nous parlons simplement d'instaurer une franchise qui amènerait les gens à réfléchir davantage avant de placer leur argent.

**Le sénateur Stewart:** Si vous voulez renforcer la discipline du marché, pourquoi choisir un régime mixte? Pourquoi ne pas s'en remettre uniquement au marché? Il me semble que vous voulez et la charité et la concurrence commerciale.

**Mme Sinclair:** Nous sommes réalistes, monsieur le sénateur, mais nous ne pensons pas que la suppression de ce régime soit possible aujourd'hui. La tendance générale dans tous les pays est de renforcer la discipline du marché et non de la supprimer.

**Le sénateur Stewart:** Ne pas supprimer quoi?

**Mme Sinclair:** L'assurance-dépôts.

J'ai parlé de ce qui s'est produit aux États-Unis et en Grande-Bretagne. La Communauté européenne parle d'une coassurance de 10 p. 100. On ne parle pas de supprimer complètement ce régime, sauf dans les pays qui sont au bord de la faillite — et l'Argentine est l'exemple que j'ai donné.

**Le sénateur Stewart:** Pensez-vous que nous devrions assouplir les conditions auxquelles est assujettie la création de banques au Canada dans le but d'avoir davantage de concurrence et de discipline?

[Texte]

**Ms Sinclair:** I cannot imagine that that would be the result, quite frankly, senator. I believe that, if we relax the conditions and basically allow anyone who wants to incorporate an institution to do so, the evidence is that at the end of the day when we have to have the stomach to say, "We are closing you down because you are failing," we will not have that stomach. I do not see a lot of stomach for market discipline in our regulatory system today. Until we do, I would have to say that it would be rather dangerous to relax the conditions for entry.

**Senator Stewart:** We could make it easier for large, highly viable American banks to take over large blocks of shares.

**Ms Sinclair:** There is a large number of them. In fact, the American banks have been contracting out of the Canadian market because they are not doing particularly well.

**Senator Stewart:** What about allowing them to buy large blocks of shares and allowing them to increase the percentage they could own?

**Ms Sinclair:** Do you mean of large domestic banks?

**Senator Stewart:** Yes.

**Ms Sinclair:** I suppose we could look at it. However, we would be the only country in the world, that I know of, that would allow a foreign interest to control the core of its banking system.

**The Chairman:** I should like to come back to a couple of points that were raised by other witnesses, as well as some that you raised in your own comments. Before you came in today, Ms Sinclair, Mr. Evans made the observation — and I will paraphrase — that most or all of the major financial institutions that could fail have failed. He said that the remainder were either too small to be a big political problem or so big that the government would have to save them. He divided the world into those two categories. That led him to argue that deposit insurance was required to help keep the small ones alive.

Would you care to comment on the observation that there is not much likelihood that other large financial institutions will fail over the next little while? He seemed to be talking about in terms of an indefinite future, although I took that to mean at least in the foreseeable future.

**Ms Sinclair:** The definition of "failure" is an interesting one. I believe that worldwide governments are loath to see large institutions entirely disappear. They are not loath to see them merged into other viable institutions, if they are not operating well. You have any number of cases where large institutions which are not operating optimally are being merged into other institutions.

In the United States one expected to see a lot of contraction at the bottom end of the financial institution market, but the amount which occurred at the top end is probably the bigger story at this time.

[Translation]

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Il me paraît difficile d'imaginer quel pourrait être l'effet d'une telle mesure, monsieur le sénateur. Si nous assouplissons ces conditions et permettons à tout le monde de créer un établissement financier, tout indique que, s'il fallait avoir le courage de dire à une banque «vous devez cesser vos activités parce que vous avez trop de pertes», nous ne le ferions pas. La discipline du marché n'est pas une des priorités de notre régime actuel de réglementation. Tant que cela ne changera pas, il me paraîtrait assez dangereux d'assouplir les conditions imposées aux nouveaux établissements financiers.

**Le sénateur Stewart:** Nous pourrions faciliter l'achat de gros blocs d'actions par les grandes banques américaines très rentables.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Il y en a un grand nombre. En fait, les banques américaines abandonnent le marché canadien parce qu'elles n'obtiennent pas de très bons résultats.

**Le sénateur Stewart:** Et si nous leur permettions d'acheter des blocs d'actions et d'augmenter le pourcentage d'actions dont elles peuvent être propriétaires?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Vous voulez dire des principales banques canadiennes?

**Le sénateur Stewart:** Oui.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** C'est une idée. Cependant, nous serions le seul pays que je connaisse qui permettrait à des intérêts étrangers de contrôler l'élément central de son système bancaire.

**Le président:** J'aimerais revenir sur certains points qu'ont soulevés les autres témoins ainsi que sur d'autres que vous avez soulevés vous-même. Avant votre arrivée aujourd'hui, madame Sinclair, M. Evans a fait remarquer — et je vais le paraphraser — que la plupart, voire toutes, de nos principales institutions financières qui risquaient de faire faillite ont fait faillite. Il a dit que celles qui restaient étaient soit trop petites pour constituer un problème politique grave, soit tellement importantes que le gouvernement serait obligé de se porter à leur secours. Pour lui, le monde bancaire ne comprend que ces deux catégories. Cela l'amène à soutenir que l'assurance-dépôts est nécessaire à la survie des petites institutions financières.

Que pensez-vous de sa remarque selon laquelle il est peu probable que des grandes institutions financières fassent faillite dans un avenir proche? Il parlait apparemment du très long terme, mais je crois qu'il parlait simplement de l'avenir prévisible.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Il est difficile de définir la notion de «faillite». Je crois qu'aucun gouvernement n'aime voir disparaître une grande institution financière. Cela les dérange moins de voir une fusion avec une institution rentable, si la première n'obtient pas de bons résultats. Il arrive souvent que de grandes institutions financières qui n'obtiennent pas de bons résultats soient absorbées par d'autres institutions.

Aux États-Unis, on s'attend à une forte réduction du nombre des petites institutions financières, mais ce qui s'est produit chez les plus importantes est sans doute une première.



[Text]

While I do not take issue with the fact that government would see the large banks as too big to fail, one of the attractive parts of our proposal is that, if there were to be a publicly-assisted merger of two large institutions, the depositors of the assisted institution would suffer the same loss. When I say "publicly" I mean CDIC. We are talking about 95 per cent co-insurance, which is 5 cents on the dollar. The same would apply in the case of a small institution which fails.

I think our proposal has the very considerable merit of imposing discipline right through the spectrum, not just on depositors of small institutions. We do not live in a world where there is consolidation just at the small end. We are seeing it right across the spectrum.

You could make an argument that there is not a lot of market discipline in a world in which a big institution is too big to fail and you have 100 per cent co-insurance. The attractiveness of our proposal is that it is 95 per cent co-insurance for the depositors of those institutions, big and small alike.

**Senator LeBreton:** I think the point that Mr. Evans was trying to make is that, politically, the government would not allow a big institution to fail. Therefore, it is highly unlikely that it will cost a depositor in a big institution 5 per cent because the government will not allow it to fail.

**Ms Sinclair:** I take issue with that. I can give you instances in our history where we have had large institutions merge. As it turns out, they were not institutions which required the assistance of CDIC. However, it is quite conceivable that you would be in that situation. Arguably, Central Guaranty was a larger institution. Its depositors were held entirely whole when it was taken over. Under our proposal, there would have been a 5 per cent deductible because the CDIC came in to assist with that merger.

I can contemplate that situation occurring again. It could possibly occur between two banks.

**Senator LeBreton:** In terms of deposit insurance I think members of society realize more and more that government cannot provide completely for their retirement. You discussed the possibility of annuities. There is a great number of Canadians who believe that not only are their deposits insured but that the money they put into annuities and guaranteed investment certificates is automatically covered as well. What impact do you see that having on those types of investment?

**Ms Sinclair:** What is concerning me, and it concerns me particularly as I hear the testimony around the committee table, is that over time there will be a push to bring some of those other instruments under similar schemes to the CDIC. The point is that, if CDIC is broken today, which it is, then what you are doing is broadening the potential for greater problems into the

[Traduction]

Je ne conteste pas le fait que le gouvernement n'accepterait pas qu'une des principales banques fasse faillite, mais l'un des aspects intéressant de notre proposition est que, si l'on procédait à une fusion de deux grandes institutions financières, sous le contrôle du gouvernement, les déposants des établissements en difficulté subiraient la même perte. Quand je parle de «gouvernement», je veux parler de la SADC. Nous parlons d'une coassurance à 95 p. 100, ce qui représente 5 cents par dollar. La même règle s'appliquerait dans le cas des petits établissements financiers.

Notre proposition offre un avantage considérable, celui d'imposer la même discipline à tout le monde, et pas seulement aux déposants qui font affaire avec de petits établissements financiers. Dans le monde d'aujourd'hui, les fusions ne concernent pas uniquement les petits établissements financiers. On retrouve cette tendance dans l'ensemble du secteur bancaire.

On pourrait soutenir qu'il n'y a pas beaucoup de discipline dans un marché où les grands établissements sont trop importants pour qu'ils tombent en faillite et où il y a une coassurance à 100 p. 100. L'intérêt de notre proposition est que la coassurance à 95 p. 100 bénéficie aux déposants de ces établissements, quelle que soit leur taille.

**Le sénateur LeBreton:** Je pense que ce que M. Evans essayait de dire c'est que, sur le plan politique, le gouvernement ne peut se permettre de laisser une grande banque faire faillite. Il est donc très peu probable que les déposants d'une grande banque perdent 5 p. 100 de leur dépôt, parce que le gouvernement ne permettrait pas à cette banque de faire faillite.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Je ne suis pas d'accord. Je pourrais vous donner des exemples où il y a eu fusion de grandes institutions financières. En fait, la SADC n'a pas eu à intervenir dans ces cas-là. Cependant, cela est tout à fait possible. On pourrait dire que Central Guaranty était une institution importante. Ses déposants n'ont rien perdu lorsqu'elle a été absorbée. Avec notre proposition, ils auraient dû payer une franchise de 5 p. 100 parce que la SADC est intervenue dans cette fusion.

Il me paraît possible que cette situation se reproduise. Il pourrait s'agir de deux banques.

**Le sénateur LeBreton:** Pour ce qui est de l'assurance-dépôts, je pense que les citoyens reconnaissent maintenant que le gouvernement ne peut leur garantir complètement leur retraite. Vous avez parlé du cas des rentes. Il y a beaucoup de Canadiens qui pensent que leurs dépôts sont assurés mais également que l'argent qu'ils mettent dans des rentes et des certificats de placements garantis est également protégé. Quel effet cela pourrait-il avoir sur ces autres types de placements?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Ce qui me préoccupe, et cela me préoccupe davantage après avoir entendu les témoignages présentés au comité, est qu'il est inévitable qu'avec le temps on exerce des pressions pour instituer des régimes semblables à la SADC pour ces autres types de placements. Le fait est que, la SADC étant déficitaire aujourd'hui, ce qui est bien le cas, cela reviendrait à

[Texte]

future. You are increasing the degree of brokenness, if you will, in the financial system as a whole.

**Senator LeBreton:** But the public does not understand what is covered and what is not.

**Ms Sinclair:** The public needs additional information. As an industry, we have been very concerned about this issue. One of the initiatives we are working on at the present time is a code of disclosure, if you will, on mutual funds which are sold in our bank branches. We believe that we have to do a better job of ensuring that people who buy mutual funds from us truly understand that they are not deposit-insured, that the bank does not stand behind them, that they are not deposits, unless of course they are deposit-based. I acknowledge that it is an issue.

**The Chairman:** There has been a fair bit of market research which shows that people now believe one of two things as a result of a bank owning an investment dealer which in turn runs a mutual fund. First, it is assumed that, if you buy something like an RRSP, it is insured automatically because bank deposits are insured. Second, it is assumed that, even if it is not covered formally by CDIC, assuming they know what CDIC is, the consumer would still say, "Large bank X will not allow its reputation to be hurt by having this mutual fund go under or by seeing me lose my RRSP money. Therefore, it is safer to buy from a bank-owned investment dealer than it is to buy from a non-bank-owned investment dealer." If you have talked to consumers across the country, you will know that that is a widely-held perception.

As I understand it, you are trying to correct that perception. There are two questions to be considered here. First, what is their liability? Second, what will the impact on their corporate image be? I am not referring to legal liability, but to a broader business liability. Let us say that they were not legally required to make good on certain things but that they decided to make good on them in order to protect their overall corporate image.

I realize you may not be able to comment on that because confidentiality may be an issue at this point. Can you comment at all about how your members are likely to deal with the degree of confusion that now exists in the mind of the public since the collapse of the four pillars?

**Ms Sinclair:** To some extent I think there may be some competition around some of these issues as between institutions.

However, as an industry, the basic job that we think needs to be done is to resolve the conflict in the mind of the public between a mutual fund, which probably carries the name of the bank and the name of the fund, and a deposit which is sold by the bank. It must be made clear that these are two different instruments.

The mutual fund does not carry a fixed rate of interest. It has a value at a point in time. It may have had a certain earning performance last year, but this year it can go up or it can go down.

[Translation]

aggraver le risque qu'il se pose des problèmes encore plus graves à l'avenir. Vous augmenteriez ainsi les problèmes de déficit, si je peux m'exprimer ainsi, dans l'ensemble du secteur financier.

**Le sénateur LeBreton:** Le public ne sait pas ce qui est couvert et ce qui ne l'est pas.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Le public doit être mieux informé. Dans notre secteur, cette question nous préoccupe beaucoup. Nous travaillons à l'heure actuelle sur un code de divulgation concernant les fonds mutuels que vendent nos succursales. Il nous appartient de prendre les mesures nécessaires pour que les gens comprennent bien que lorsqu'ils achètent des fonds mutuels ils ne bénéficient pas de l'assurance-dépôts, la banque ne les garantit pas, il ne s'agit pas de dépôts, à moins bien entendu que ces fonds ne soient constitués de dépôts. Je reconnais que c'est un problème.

**Le président:** Un certain nombre d'études indiquent que les gens réagissent de deux façons au fait qu'une banque soit propriétaire d'un courtier en valeurs mobilières qui s'occupe de fonds mutuels. Premièrement, ils pensent que s'ils achètent quelque chose comme un RÉER, ils sont automatiquement assurés parce que les dépôts bancaires sont assurés. Deuxièmement, ils pensent que, même si cela n'est pas couvert officiellement par la SADC, en supposant qu'ils sachent ce qu'est la SADC, les consommateurs vont quand même se dire: «la banque X ne permettrait pas que sa réputation soit ternie par la faillite de ses fonds mutuels ou si je perdais l'argent que j'ai investi dans un RÉER. Il est donc plus sûr de placer mon argent par l'intermédiaire d'un courtier en valeurs mobilières qui est la propriété d'une banque que d'un courtier qui ne l'est pas.» Si vous avez parlé à des consommateurs canadiens, vous reconnaîtrez que c'est ce qu'ils pensent généralement.

Si j'ai bien compris, vous tentez de modifier cette attitude. Cela soulève deux questions. Tout d'abord, quelle est leur responsabilité? Deuxièmement, quel serait l'effet sur leur image sociale? Je ne parle pas de responsabilité juridique mais d'une responsabilité commerciale plus large. Disons qu'ils ne sont pas légalement tenus de garantir certaines choses mais qu'ils décident de le faire pour protéger leur image auprès du public.

Je sais vous n'êtes peut-être pas en mesure de donner votre idée pour des raisons de discrétion. Pouvez-vous au moins nous indiquer comment vos membres réagiraient probablement à la confusion qui existe à l'heure actuelle dans l'esprit des citoyens depuis la chute des quatre piliers?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Dans une certaine mesure, je crois que les établissements financiers se font concurrence sur ces questions.

Cependant, en tant qu'industrie, la tâche essentielle consiste à expliquer aux citoyens la différence entre un fonds mutuel, qui porte le plus souvent le nom de la banque et le nom du fonds, et un dépôt offert par la banque. Il faut indiquer clairement qu'il s'agit de deux instruments différents.

Le fonds mutuel ne porte pas intérêt à un taux fixe. Il est toutefois possible de lui attribuer une valeur à un moment donné. Il a eu un certain rendement l'année passée, mais cette année, ce



*[Text]*

The consumer is simply not protected if it goes down. That is the fundamental job that we see ourselves having to do.

**Senator Sylvain:** I will not go over the deductible and co-insurance, but your argument for a co-insurance has to have a particular motive for your industry. I am not too sure that we have heard that particular motive. It was alluded to by our chairman a while ago in that there is a lot of confusion out there. I do not believe for a minute that the ordinary taxpayer is not naive. The ordinary taxpayer, in respect of financial institutions, is fairly naive. He puts his money in the bank. If he is really smart, he is able to use an automatic teller and he expects that the money will be in the bank when he needs it.

The reason for the deposit insurance to begin with is that taxpayers are naive and do not know much about how things work. When this occurred, they were smart enough to know that some institutions paid 8 per cent interest and others paid 6 per cent interest. They said, "It is all insured anyway. Let's go for the 8 per cent, and whatever these guys want to do with it is all right with me because I will get my 8 per cent back and my cash back."

This type of competition results in there being the type of people that you alluded to when you said that there is no political will to remove the moral hazard.

I am not sure whether your motive in all this is to clear out any moral hazard, to ensure that no one who is not completely legitimate gets a charter to operate or whether it is simply to be able to say, "There is a co-insurance. You will lose if you go into this fly-by-night or small outfit, but your chances of losing with the big guys is pretty limited." And Mr. Evans himself admitted that.

Is it not a marketing thing that you are discussing here in that you want to take over the market that now exists for the smaller institutions by imposing this penalty — call it a deductible or co-insurance? Is that the motive of the Canadian Bankers' Association?

**Ms Sinclair:** It is certainly not the motive. At the end of the hearings of the advisory committee, I thought the one thing we had accomplished was that several people in the trust industry said they finally understood that that was not the motive. They finally understood that the concern was, first, costs to the system as they are today, and, second, undermining fundamental stability and the ability of the system to move forward. That is the concern.

The concern is not one of competition. It is a very competitive market. It is debatable as to how much added competition smaller institutions actually are bringing. There is very active competition among the larger institutions. There is no fear of competition *per se*, but there is a growing level of concern about the costs of

*[Traduction]*

rendement sera peut-être meilleur ou moins bon. Le consommateur n'est pas protégé si le rendement fléchit. C'est là la tâche essentielle à laquelle nous devons nous atteler.

**Le sénateur Sylvain:** Je ne reviendrai pas sur la franchise et la coassurance mais votre industrie doit avoir une raison pour proposer la coassurance. Je ne crois pas avoir encore bien saisi cette raison. Le président y a fait allusion il y a un instant lorsqu'il a parlé de la confusion qui régnait dans le public. Je n'ai jamais pensé que le contribuable ordinaire n'était pas naïf. Le contribuable ordinaire est assez naïf lorsqu'il s'agit d'institution financière. Il dépose son argent dans une banque. S'il est vraiment intelligent, il est capable d'utiliser un guichet automatique et il s'attend à ce que la banque ait son argent quand il en a besoin.

Si l'on a mis en place l'assurance-dépôts, c'est parce que les contribuables sont naïfs et ne savent pas très bien comment les choses se passent. Par la suite, ils ont été suffisamment intelligents pour savoir que certaines institutions payaient 8 p. 100 d'intérêt et que d'autres ne payaient que 6 p. 100. Ils se sont dits: «De toute façon, il y a l'assurance. Je vais choisir l'institution qui m'offre 8 p. 100, parce que quoi qu'ils fassent avec mon argent, je récupérerai toujours mon 8 p. 100 d'intérêt et mon argent.»

Ce genre de concurrence attire le genre de personnes auxquelles vous avez fait allusion lorsque vous dites qu'il n'y avait aucune volonté politique de supprimer ces entorses à la moralité.

Je ne suis pas convaincu que vous cherchiez vraiment à supprimer ces problèmes de moralité commerciale, pour veiller à ce que seules les institutions financières légitimes puissent obtenir une charte pour exercer leurs activités ou si ce qui vous intéresse est de pouvoir dire: «Il y a la coassurance. Vous allez perdre de l'argent si vous le placez dans une petite institution ou une institution peu sérieuse mais vous ne risquez pas grand-chose, si vous prêtez aux grosses banques.» M. Evans lui-même l'a reconnu.

Ne seriez-vous pas plutôt en train de parler de commercialisation et de vouloir prendre la part de marché des petits établissements en imposant cette pénalité — qu'on l'appelle franchise ou coassurance? Est-ce bien là le motif qui anime l'Association des banquiers canadiens?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Certainement pas. À la fin des audiences du comité consultatif, je croyais que, si nous avions accompli une chose, c'était de convaincre plusieurs personnes du secteur des fiducies que tel n'était pas notre motif. Ils ont finalement compris que ce qui nous préoccupait, c'était tout d'abord le coût de fonctionnement du régime sous sa forme actuelle et deuxièmement, les risques que cela entraînait pour la stabilité générale et la capacité du système de progresser. Voilà quelle est notre préoccupation.

Il ne s'agit pas de concurrence. C'est un marché très concurrentiel. Il est difficile de savoir quelle est la concurrence que font les petits établissements financiers. Les grands établissements financiers se livrent une concurrence très vive. Nous n'avons pas peur de la concurrence mais les coûts



[Texte]

regulation, including the cost of deposit insurance, and the fundamental undermining of our system as we move forward.

**Senator Sylvain:** Would it be to your advantage if Canada were to follow Argentina and remove it altogether?

**Ms Sinclair:** I have wondered about that at times. That is not the way a country that has its act together moves. The big test for this country is whether we can do it in a measured, concerted way. It is a big test we face on a number of fronts as we deal with the moves away from our systems of entitlement. Can we move this country without being on the absolute brink? That is the real issue.

**Senator Sylvain:** How does the banking fraternity feel about the fact that, although the premiums they pay are tax deductible, since most of them are profitable, this still hits them in the pocket book? They carry the biggest part of the premium that goes into the fund from which the losses are paid. Yet, as Mr. Evans tells us, they bring no risk to the plan.

How do you feel about this contribution that you have to make to support your competitors who can then go out and compete with you on various levels, some of which have moral hazard and others which do not?

**Ms Sinclair:** No one likes to subsidize anyone else. We feel that the premiums are high. We do not like to subsidize risky institutions. Fundamentally, I return to the main point: We really do not like what it is doing to the structure of our system as a whole.

If there is an extra couple of trust companies in a given market competing with our members for depositors' funds, that is not a question of life or death. The bigger question is: What is happening to the system as a whole, and what will be the incentive to wrap even more into the scheme if we don't deal with the problems in the present market?

**Senator Sylvain:** Over the last number of years the banks have taken over most of the big trust companies and investment dealers. The only competition left is the small trust companies. They would be disadvantaged totally if such a deductible or co-insurance program were put in place. Is that not a disadvantage to a financial system where so much of the capital is in a few institutions?

**Ms Sinclair:** Senator Kirby said it best in the speech he gave recently to the COHIA. The whole structure of the financial system is shifting away from deposit-taking and into institutional funds. The shifts that are happening between banks and trust companies do not really describe the fundamental changes that are happening in the system today.

[Translation]

qu'entraînent la réglementation, y compris le coût de l'assurance-dépôts et les risques de déstabilisation de notre système nous préoccupent de plus en plus.

**Le sénateur Sylvain:** Serait-il avantageux pour vous que le Canada suive l'exemple de l'Argentine et supprime l'assurance-dépôts?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Je me suis déjà posé la question. Un pays sain n'agit pas de cette façon. La grande question pour le Canada est de savoir si nous pouvons le faire de façon progressive et concertée. C'est une question qui se pose dans plusieurs domaines parce que nous tentons de réformer nos systèmes de droits acquis. Serons-nous capables, en tant que pays, de prendre ce genre de mesures, avant que les événements ne nous y obligent? Voilà la véritable question.

**Le sénateur Sylvain:** Que pensent les banquiers du fait que si les primes qu'ils versent sont déductibles de l'impôt, puisque la plupart font des bénéfices, cela représente quand même une dépense pour eux? Ce sont eux qui payent la majeure partie des primes versées au fonds utilisé pour rembourser les pertes. Cependant, comme nous l'a affirmé M. Evans, ce ne sont pas eux qui font courir des risques.

Comment réagissez-vous au fait d'être obligé d'aider les autres institutions, dont certaines sont moins strictes sur le plan moral que les autres, à vous faire concurrence?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Personne n'aime subventionner ses concurrents. Nous trouvons que les primes sont élevées. Nous n'aimons pas subventionner les institutions à risque. Mais ce n'est pas là notre principale préoccupation: nous n'aimons pas du tout l'effet que cela a sur la structure de notre système financier.

S'il y a des sociétés de fiducie qui font concurrence à nos membres pour obtenir les fonds des déposants, cela n'est pas très grave pour nous. La véritable question est la suivante: Quel effet cela peut-il avoir sur l'ensemble du système et mais comment pourra-t-on résister aux pressions en faveur d'un élargissement de ce régime, si nous n'arrivons pas à régler les problèmes que connaît le marché actuellement?

**Le sénateur Sylvain:** Depuis ces dernières années, les banques ont absorbé la plupart des grandes sociétés de fiducie et de courtage. La seule concurrence qui reste est celle que vous font les petites sociétés de fiducie. Elles seraient très désavantagées si l'on mettait en place un programme de franchise ou de coassurance. Est-il bon d'avoir un système financier où le capital se trouve entre les mains d'un nombre réduit d'institutions financières?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** C'est le sénateur Kirby qui a le mieux décrit la situation dans le discours qu'il a fait récemment devant le COHIA. Le système financier est en mutation et l'importance des dépôts diminue au profit des fonds institutionnels. Les variations dans les rapports entre les banques et les sociétés de fiducie ne reflètent pas vraiment les changements fondamentaux que connaît le système financier de nos jours.

[Text]

When I said earlier that mutual funds will have as much savings as banks do by the end of the decade, that describes the real shifts in the system. That describes where the competition will come from as well.

Any number of articles — and there was one in the *Economist* a couple of weeks ago — predict the demise of deposit-taking as a whole. I do not buy into that, but I buy into the kind of shift that Senator Kirby has described. You want competition in the system, but it should not be the job of government to say that, "It has to have exactly this complexion. It has to be this number of trust companies of this size in this market; otherwise, we do not have competition." That is second-guessing markets in ways that are undesirable.

**Senator Simard:** When the Governor of the Bank of Canada appeared before us a couple of months ago, I expressed to him the concern of New Brunswick businessmen, owners and small companies who felt that they were getting negative answers for their loan applications.

They felt they were not getting a fair response and that the banks were refusing to take the risk. The governor of the bank said: Well, we do not tell the banks what to do directly.

However, we know he has leverage power over these institutions.

Since you are here representing the Bankers' Association, I am telling you that this was true two months ago, it was true two years ago, and it is still true today. Those businessmen keep reading in the papers that the larger banking institutions are losing bundles of money with the Reichmanns and other people.

What will your members do about relieving some pressure and opening your coffers so that we in the maritime provinces, among others, can do business?

We know the government has tried all kinds of schemes to bring into favour all kinds of business incentives, and most of them have failed. The reason the government has had to do that is that the banking institutions have forgotten about the Maritimes. What do you think your banking institutions will do about that?

We can talk about the cost of insurance, true insurance, and so on, but the losses incurred by your members in some of the cases I have mentioned have also cost the taxpayers a lot of money. We know that. You have said that the regulatory system involves many people; however, the first line of defence is the bank. How will you adjust so that all Canadians can get a fair share, not only the big ones where you have suffered major setbacks lately?

**Ms Sinclair:** Senator, I do not know if you followed the testimony of the banks before the industry committee but, as I am sure you are aware, we have just completed a set of hearings on small business financing where each of the major banks

[Traduction]

J'ai dit il y a quelques instants que, d'ici la fin du siècle, l'épargne canalisée par les fonds mutuels serait égale à celle des banques, ce qui décrit les véritables tendances du système. Cela décrit également d'où viendra la concurrence.

On prédit dans plusieurs articles — il y a un qui a paru dans l'*Economist* il y a quelques semaines — la disparition des institutions de dépôts. Je ne suis pas d'accord avec cela mais je suis d'accord avec la façon dont le sénateur Kirby a décrit l'évolution de ce secteur. Il faut de la concurrence mais ce n'est pas au gouvernement de dire: «elle doit être structurée exactement comme cela. Il faut qu'il y ait tant de sociétés de fiducie de telle taille dans ce marché; autrement, il n'y a pas de concurrence.» Cela revient à décider à la place des marchés, ce qui n'est pas souhaitable.

**Le sénateur Simard:** Lorsque le gouverneur de la Banque du Canada a comparu devant nous il y a quelques mois, je lui ai fait part des problèmes que connaissent au Nouveau-Brunswick les hommes d'affaires, les propriétaires et les petites sociétés qui trouvaient que leurs demandes de prêt étaient trop souvent rejetées.

Ils pensent que les banques n'examinent pas sérieusement leurs demandes et qu'elles refusent de prendre des risques. Le gouverneur de la banque a répondu: et bien, nous ne disons pas aux banques ce qu'elles doivent faire.

Nous savons toutefois qu'il peut exercer des pressions sur ces institutions.

Puisque vous représentez l'Association des banquiers, je peux vous dire que cela était vrai il y a deux mois, que cela était vrai il y a deux ans et que cela est encore vrai aujourd'hui. Ces hommes d'affaires apprennent par les journaux que ces grandes institutions bancaires perdent des sommes astronomiques avec les Reichmanns et autres.

Vos membres sont-ils prêts à assouplir leurs conditions et à ouvrir leurs coffres pour que l'on puisse faire des affaires dans les provinces maritimes et ailleurs?

Nous savons que le gouvernement a adopté toutes sortes de mesures pour favoriser les initiatives commerciales, mais la plupart n'ont pas eu de succès. Le gouvernement a été obligé de le faire parce que les institutions bancaires ne s'occupent pas des Maritimes. Vos établissements bancaires sont-ils prêts à faire quelque chose d'après vous?

On peut parler du coût de l'assurance, de la véritable assurance, mais les pertes qu'ont subies vos membres ont également coûté cher aux contribuables. Nous le savons tous. Vous avez dit qu'il existe plusieurs acteurs dans le système de réglementation; cependant, la première ligne de défense se sont les banques. Qu'allez-vous faire pour que tous les Canadiens soient traités de façon équitable, et pas seulement les Canadiens importants qui vous ont fait subir de lourdes pertes dernièrement?

**Mme Sinclair:** Monsieur le sénateur, je ne sais pas si vous avez suivi le témoignage que les banques ont donné devant le comité de l'industrie mais, comme je suis sûre que vous le savez, nous venons de terminer une série d'audiences qui ont porté sur le



[Texte]

appeared. The Bank of Hong Kong also appeared, along with other financial sectors.

The gist of the testimony was that all the banks, without exception, acknowledged that they are not doing the job which they feel they should be doing at the present time in respect of lending to small business. They acknowledge that the market is growing very rapidly and, therefore, presents a great opportunity for them.

However, small businesses in the newer economy are not yet where they feel they need to be, in terms of being able to analyze the risks they see, being able to secure their risks, being able to satisfy the numerous needs of those entrepreneurs. In a nutshell, the weight of the testimony was that there is an extremely high degree of effort being put into this sector, into marketing, into ensuring that the banks have the proper human resources in place, the proper products to offer, the proper information to offer.

That is the gist of what was put before the industry committee. This is not a situation where I will come to you and say: There is no issue here. No one said that.

I will tell you that, during the recession, when we had problems in the real estate sector and significant losses in big business, we also had very significant losses with small business. We doubled our loss ratios in the small business sector from pre- to mid-recession periods.

The notion that it just involved the large real estate companies is wrong. Of course, they were more publicized situations, but we had problems right across our loan portfolios. We recognized that judgments we had made in the past were not the correct ones. It was not just in big business and it was not just in real estate.

**Senator Simard:** I hope what they said recently brings about some changes. I have been in politics for twenty-five years, and the banks, I understand, have five- or six-year cycles. They have always said: We are reorganizing. We are setting up new regional offices with vice-presidents, and so on.

We expected to see changes, but they never came about.

**Ms Sinclair:** Senator, one of the problems has been the lack of good data. We have now come to agreement on the appropriate data base for the Bank of Canada to be collecting numbers. I think, as the reporting unfolds, you will be pleasantly surprised by the numbers which are coming out.

I can tell you there is no field in business today where there is more competition between the institutions than in this one. That is not philanthropy. That is simply a recognition of where the market is growing and where the opportunities are.

[Translation]

financement des petites entreprises, audiences auxquelles ont participé toutes les grandes banques. La Banque de Hong Kong a également comparu, ainsi que d'autres représentants du secteur financier.

D'après ces témoignages, toutes les banques, sans exception, ont reconnu qu'elles ne jouaient pas le rôle qui leur revenait pour ce qui est des prêts aux petites entreprises. Elles ont reconnu que le marché est en croissance rapide et que cela représente une opportunité intéressante pour elles.

Cependant, les petites entreprises dans les secteurs nouveaux ne sont pas suffisamment établies, d'après elles, pour qu'elles puissent analyser les risques, se protéger contre les risques, et satisfaire les divers besoins de ces entrepreneurs. En bref, il ressort de ces témoignages que les banques font beaucoup d'efforts dans ce secteur, dans la commercialisation, dans le développement des ressources humaines, dans le choix des produits offerts, et dans l'information à communiquer.

C'est là l'essentiel des témoignages qui ont été présentés au comité de l'industrie. Je ne suis pas en train de vous dire qu'il n'y a pas de problème. Personne n'a dit cela.

Je vous dirais toutefois que, pendant la récession, si nous avons eu des problèmes dans le secteur de l'immobilier et des pertes importantes avec les grandes entreprises, nous avons également subi des pertes importantes avec les petites entreprises. Entre la période qui a précédé la récession et le milieu de la récession, nos ratios de pertes ont doublé dans le secteur des petites entreprises.

Il ne faut pas croire que la récession a seulement touché les grandes sociétés immobilières. Ce sont évidemment celles-là qui ont retenu l'attention mais nous avons connu des problèmes dans toutes nos catégories de prêts. Nous avons reconnu que nous avions mal jugé certaines situations. Il ne s'agissait pas uniquement des grandes sociétés, ni de l'immobilier.

**Le sénateur Simard:** J'espère que leurs récentes déclarations se traduiront pas des changements. Cela fait 25 ans que je suis en politique et les banques fonctionnent par cycle de cinq ou six ans. Elles nous disent toujours: nous sommes en train de nous réorganiser. Nous avons mis sur pied de nouveaux bureaux régionaux avec des vices-présidents.

Nous espérions voir des changements, mais nous les attendons toujours.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Monsieur le sénateur, cela s'explique en partie parce que nous ne disposons pas de données fiables. Nous nous sommes récemment entendus sur la base de données que devrait utiliser la Banque du Canada pour établir des statistiques. Je pense que vous serez agréablement surpris des chiffres que l'on publiera.

Je peux vous dire que les institutions financières se livrent une concurrence qui est plus vive que dans n'importe quel autre secteur commercial. Ce n'est pas de la philanthropie. Cela vient simplement du fait que le marché évolue dans certaines directions et que les opportunités se modifient.



[Text]

**Senator Simard:** Within the last two years, you appeared before our committee, as did your various competitors. We had a private meeting one night, and one or two days later we read a statement under your signature, Madam Sinclair, taking a shot and questioning the integrity and the independence of one of my colleagues who happens to be sitting here next to me. It was first time in memory that a bank representative or a representative of any institution questioned the integrity one of our members.

Is this what we can expect to get in the future when we dare express our opinions around this table, and in private? If senators borrow money from your institutions, can we expect to read about it in the paper the next day?

The reason I am raising it now is to offer you an opportunity to apologize and to tell us how you will handle yourself in the future, as a representative of your group.

**Ms Sinclair:** Senator, you have obviously taken me off my guard. I would greatly appreciate a word with Senator Sylvain after the meeting.

**Senator Simard:** It is not only Senator Sylvain who is involved here. It is the committee itself and the future work of this committee, and the work of individual members who are expected to do their work without threat or whatever.

I would hope, if not today, you can find time to explain before this committee or publicly why you proceeded in the way you did two years ago.

**Ms Sinclair:** I appreciate your sentiments, senator, and I would like to take them under advisement, if I may.

**Senator Simard:** So we will hear back from you.

**Senator Kelleher:** My memory is a little hazy, so I was wondering if you could help me. What are the positions of the Superintendent of Financial Institutions, CDIC, and the Department of Finance with respect to your proposal for a deductible co-insurance, or whatever you want to call it? A rose by any other name would smell as sweet.

**Ms Sinclair:** Senator, I am not sure what the position of the Department of Finance is.

**Senator Kelleher:** I always found that to be my experience on any particular issue.

**Ms Sinclair:** In fairness, the position of the Finance department effectively cannot be separated from the position of the minister. In saying that there is no government position today favouring co-insurance is simply equivalent to saying that I do not know what the position of the Finance department is. I do not say that with any negativism. There is no Finance department position and there is no ministerial position on co-insurance at this particular point in time.

I believe there have been public positions of support by both the Superintendent of Financial Institutions and the chairman of the Deposit Insurance Corporation for some small degree of co-insurance.

[Traduction]

**Le sénateur Simard:** Vous avez comparu devant notre comité à plusieurs reprises depuis deux ans, comme l'ont fait vos concurrents. Nous avons eu une réunion privée et un ou deux jours plus tard, nous avons lu une déclaration que vous avez signée, madame Sinclair, dans laquelle vous mettiez en cause l'intégrité et l'indépendance d'un de mes collègues qui siège à côté de moi. C'est la première fois qu'un représentant des banques ou qu'un représentant d'une institution mettait en cause l'intégrité d'un de nos membres.

Pensez-vous que cela risque de se reproduire à l'avenir, si nous avons l'audace d'exprimer nos opinions autour de cette table et en privé? Si des sénateurs empruntent de l'argent auprès de vos institutions, devons-nous nous attendre à ce que les journaux en parlent le lendemain?

J'ai soulevé ce point pour vous donner l'occasion de présenter vos excuses et de nous dire comment vous entendez vous comporter à l'avenir, en tant que représentante de votre groupe.

**Mme Sinclair:** Monsieur le sénateur, vous me prenez par surprise. J'aimerais beaucoup parler au sénateur Sylvain après l'audience.

**Le sénateur Simard:** Il ne s'agit pas seulement du sénateur Sylvain. Il s'agit du comité et des travaux du comité et du travail des membres du comité qui doivent pouvoir oeuvrer à l'abri des menaces.

J'aimerais, si vous ne le faites pas aujourd'hui, que vous preniez le temps d'expliquer au comité ou publiquement pourquoi vous avez agi de cette façon il y a deux ans.

**Mme Sinclair:** J'apprécie votre remarque, monsieur le sénateur, et j'aimerais pouvoir y réfléchir, si cela est possible.

**Le sénateur Simard:** Vous allez donc nous répondre.

**Le sénateur Kelleher:** Ma mémoire n'est pas très fidèle et je me demande si vous pourriez m'aider. Que pense le surintendant des institutions financières, la SADC et le ministère des Finances de votre proposition visant à instaurer une coassurance, une franchise ou un déductible? Peu importe le flacon, pourvu qu'on ait l'ivresse.

**Mme Sinclair:** Monsieur le sénateur, je ne sais pas très bien quelle est la position du ministère des Finances à ce sujet.

**Le sénateur Kelleher:** C'est ce que j'ai toujours constaté, quel que soit le sujet.

**Mme Sinclair:** En toute justice, il est difficile de séparer la position du ministère des Finances de celle du ministre. Dire que le gouvernement n'est pas actuellement favorable à la coassurance revient simplement à dire que je ne sais pas quelle est la position du ministère des Finances à ce sujet. Cela n'est pas une critique. Le ministère des Finances n'a pas de position officielle à ce sujet et le ministre n'a pas adopté officiellement de position sur la coassurance pour le moment.

Je crois que le surintendant des institutions financières et le président de la Société d'assurance-dépôts se sont tous deux déclarés officiellement favorables à un certain niveau de coassurance.

[Texte]

**Senator Kelleher:** Let us try to tackle this in another way. To your knowledge, with respect to the Department of Finance, have they done any studies with respect to your submission? Have they reviewed it and prepared any documentation that you are aware of on this matter?

**Ms Sinclair:** Yes. A deputy from the Department of Finance actually chaired the advisory committee that I sat on, so there has been a great deal of work done in the Department of Finance.

**Senator Kelleher:** Did they come to any decisions or conclusions?

**Ms Sinclair:** There has not yet been a report from that advisory committee.

**Senator Kelleher:** When would you expect that?

**Ms Sinclair:** I am not aware of when they will report, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I perhaps should point out that Nick Le Pan is the assistant deputy minister for policy in the department, and he will be appearing before this committee on June 16.

**Senator Kelleher:** Perhaps we could put that question to him then, because I am always interested in hearing what Finance has to say. They are ultimately responsible for the banks when failures occur, as I recall.

**Senator Angus:** Senator Kelleher has touched on the point on which I wanted to get some clarification, Mrs. Sinclair. You referred many times in your statements this morning to "the committee that I sit on". First of all, I understood you to say there was wide representation on that committee, that there was a high degree of consensus on that committee relating to an urgent need for reform in the deposit insurance system, and that the two principal things would be co-insurance and tightening up the supervision.

**Ms Sinclair:** That is right.

**Senator Angus:** That is what I got out of it. I wanted to know a little more detail about that committee — and Senator Kelleher has asked part of the question.

Who set up the committee? What are some of the other reforms that you feel are needed, apart from the co-insurance and the supervision?

**Ms Sinclair:** The committee, senator, was set up under the previous government. It was chaired by the Deputy Minister of Finance. As I understand it, the new government asked it to proceed with its work and to report out, so there was continuity through that transition period.

**Senator Angus:** Is it a joint committee with the private sector?

**Ms Sinclair:** That is right.

**Senator Angus:** Would Mr. Evans' group have been represented on that?

[Translation]

**Le sénateur Kelleher:** Je vais essayer d'aborder cette question d'une autre façon. Pour ce qui est du ministère des Finances, savez-vous s'ils ont effectué des études au sujet de votre mémoire? Savez-vous s'ils l'ont examiné et, pour autant que vous le sachiez, préparé des documents à ce sujet?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Oui. C'est un sous-ministre du ministère des Finances qui présidait le conseil consultatif dont je faisais partie, je peux donc dire que le ministère des Finances a beaucoup travaillé sur ce sujet.

**Le sénateur Kelleher:** En sont-ils arrivés à une décision ou à des conclusions?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Ce conseiller consultatif n'a pas encore préparé son rapport.

**Le sénateur Kelleher:** Quand l'attendez-vous?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Je ne sais vraiment pas quand ils le remettront, monsieur le président.

**Le président:** Je pourrais peut-être signaler que Nick Le Pan est le sous-ministre adjoint qui préside la direction de la politique du secteur financier et qu'il va comparaître devant nous le 16 juin.

**Le sénateur Kelleher:** Nous pourrions peut-être lui poser cette question, parce que j'aimerais savoir ce que les Finances pensent de ce sujet. En bout de ligne, ce sont eux qui sont responsables des banques lorsqu'il y a des problèmes, si je me souviens bien.

**Le sénateur Angus:** Le sénateur Kelleher a abordé le sujet sur lequel je voulais avoir des précisions, madame Sinclair. Vous avez parlé à plusieurs reprises du «comité dont je fais partie». Tout d'abord, si je vous ai bien compris, ce comité est composé de membres très représentatifs du secteur, il existe un consensus général sur la nécessité de procéder rapidement à une réforme du régime de l'assurance-dépôts et que les deux volets principaux de cette réforme sont la coassurance et le renforcement de la surveillance.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Tout à fait.

**Le sénateur Angus:** C'est ce que j'ai retenu. Je voulais en savoir davantage sur ce comité — et le sénateur Kelleher a déjà posé une partie de cette question.

Qui a créé ce comité? Quels sont les autres secteurs qui devraient être réformés d'après vous, à part la coassurance et la surveillance?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Monsieur le sénateur, c'est le gouvernement précédent qui a créé ce comité. Il était présidé par le sous-ministre des Finances. Le nouveau gouvernement lui a demandé de poursuivre ses travaux et de préparer un rapport, ce qui assure une certaine continuité au cours de cette période de transition.

**Le sénateur Angus:** C'est un comité mixte qui comprend le secteur privé?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** C'est exact.

**Le sénateur Angus:** Le groupe de M. Evans a-t-il un représentant sur ce comité?



[Text]

**Ms Sinclair:** Mr. Evans sat on the committee, as did a couple of other trust company executives. I sat on the committee along with a couple of bank executives. There were representatives from the insurance sector. There was a number of academics. The Superintendent of Financial Institutions, the chairman of the CDIC, and the now Governor of the Bank of Canada all sat on the committee.

**Senator Angus:** It is an advisory committee to the Minister of Finance?

**Ms Sinclair:** That is a good question.

**Senator Angus:** Or to cabinet?

**Ms Sinclair:** I believe it is an advisory committee to the deputy who then reports back to the minister.

**Senator Angus:** You stressed that there was a high degree of consensus on that committee as to the need for reform; whereas Mr. Evans stated here twice, once while you were in the room and maybe once before, that the system is working very well indeed and should not be tinkered with. I find it absolutely falls apart.

**Ms Sinclair:** I indicated there was consensus but not unanimity. Mr. Evans did not agree.

**Senator Angus:** He is a shrinking violet in this case. He was not able to get his views across.

**Ms Sinclair:** He did not agree with a move to either co-insurance or other forms of market discipline such as risk-related premiums. There were some academics and some members of his industry who agreed with the general thrust, but were worried about transition and were looking to carve out certain exemptions. Generally, though, I would say that there was a very strong consensus in that group.

I say that in a relative sense as well, senator. You would not have seen that kind of consensus four or five years ago. I think there has been a significant move in opinion among those who are taken with the issue. Certainly there was strong support from the Bank of Canada, strong support from Mr. McKenzie and others.

**Senator Angus:** We have talked about two main proposals. Are there others as well, and will they ultimately be presented?

**Ms Sinclair:** There was a number of options looked at. Early action and co-insurance ended up being the two points of focus for study, but we did look, for instance, at the possibility of risk-related premiums. We looked at the possibility of not allowing a stacking of deposits between institutions, to say that you could only be covered once in any group of related institutions. A number of other possible avenues were looked at, but the focus ended up being on these two particular measures.

**Senator Angus:** Is the committee still sitting?

**Ms Sinclair:** I believe the committee is to meet once more at the call of the chair. I do not know when that next meeting is due to take place.

[Traduction]

**M<sup>me</sup> Sinclair:** M. Evans fait partie du comité, avec d'autres présidents de sociétés de fiducie. J'ai siégé sur ce comité avec quelques présidents de banque. Il y avait des représentants du secteur de l'assurance. Il y avait également des universitaires. Le surintendant des institutions financières, le président de la SADC et le nouveau gouverneur de la Banque du Canada font tous partie de ce comité.

**Le sénateur Angus:** C'est un comité consultatif auprès du ministre des Finances?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** C'est une bonne question.

**Le sénateur Angus:** Ou auprès du cabinet?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Je pense que c'est un comité consultatif auprès du sous-ministre qui fait ensuite rapport au ministre.

**Le sénateur Angus:** Vous avez souligné qu'il existait un consensus très général au sujet de la nécessité d'une réforme; par contre, M. Evans a déclaré ici à deux reprises, une fois en votre présence et, je crois, une fois auparavant, que le régime fonctionnait très bien et ne devrait pas être modifié. Je trouve pour ma part que c'est un échec complet.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** J'ai parlé de consensus mais pas d'unanimité. M. Evans n'était pas d'accord.

**Le sénateur Angus:** Il livre un combat d'arrière-garde dans ce cas. Il n'a pas réussi à faire partager ses opinions.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Il est contre l'introduction de la coassurance ou d'autres formes de discipline du marché comme les primes liées au risque. Certains universitaires et certains membres de son secteur particulier étaient d'accord avec l'opinion générale mais s'inquiétaient de la transition et pensaient introduire des exceptions. Je peux dire néanmoins que, de façon générale, il existait un consensus très large dans ce groupe.

Je le dis également dans un sens relatif, monsieur le sénateur. Un tel consensus aurait été impensable il y a quatre ou cinq ans. Je pense que les personnes concernées par ces questions ont profondément changé d'attitude. La Banque du Canada, M. McKenzie et les autres sont tous très favorables à cette nouvelle tendance.

**Le sénateur Angus:** Nous avons parlé de deux propositions principales. Y en a-t-il d'autres et seront-elles présentées plus tard?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Le comité a examiné un certain nombre de solutions. Nous avons finalement centré notre réflexion sur les indicateurs avancés et la coassurance mais nous avons examiné, par exemple, la possibilité d'utiliser des primes liées au risque. Nous avons également examiné la possibilité d'interdire les dépôts croisés entre institutions et nous avons suggéré que le dépôt ne soit couvert qu'une seule fois pour un groupe donné d'institutions reliées. Nous avons étudié plusieurs solutions mais nous avons principalement discuté de ces deux mesures.

**Le sénateur Angus:** Le comité va-t-il encore se réunir?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Je pense que le président du comité va décider de tenir une autre réunion. Je ne sais pas quand elle aura lieu.



[Texte]

**Senator Angus:** Is Mr. Le Pan the chairman?

**Ms Sinclair:** Mr. Dodge is the chairman.

**The Chairman:** I believe Mr. Le Pan goes to the meetings.

**Senator Angus:** I think this is the source that we have to get at.

**The Chairman:** As I say, he will be a witness a week Thursday.

**Senator Charbonneau:** I will be very short. As a general question, you mentioned earlier that mutual funds would be very high by the end of this decade. As we know, the surge in mutual fund sales has been due to low interest rates. Are you telling us now that the rates are going to stay very low?

**Ms Sinclair:** I believe some of the surge has been because of low interest rates, and, as rates are moving up right now, we are seeing some back-flow, but that is really only part of it.

The other part of it is increased sophistication on the part of the public and, I believe, aging on the part of a consumer who understands that his or her savings have to be diversified across a number of different vehicles, not just in deposits but in securities which are capable of capital gain. The attractiveness, of course, of the mutual fund is that it does not require a detailed knowledge of market dynamics on the part of the investor. They rely on professional management.

I would say the interest rate phenomenon has definitely been part of it, but I do not think it is really the driving factor.

**Senator Charbonneau:** As you recall, several years ago the banks wrote off billions and billions of dollars in loans to foreign countries, which eroded their profits and, therefore, cost taxpayers quite a bit. The banks, of course, said they would remedy the situation.

What is the policy of the banks on that now? Someone mentioned the Reichmanns in respect of losses to the banks, so I am asking that question from the perspective of the shareholders.

**Ms Sinclair:** In a sense, the answers are not all that different. They relate to risk management systems. In the case of sovereign debts, LDC debts, there is a much better and much more systemized approach to establishing exposure limits for individual countries around the world and sticking to them.

The lesson of the eighties in both sovereign debt and real estate is primarily, I believe, a lesson not so much about putting the right policies in place but about sticking to the policies once they are in place, having the discipline to live with what is put in place. In truth, there has been improvement on both fronts — not so much in the sovereign risk area as in other areas. Technology is permitting us to put together more sophisticated systems than we had previously.

[Translation]

**Le sénateur Angus:** Le président est-il M. Le Pan?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** C'est M. Dodge.

**Le président:** Je pense que M. Le Pan assiste aux réunions.

**Le sénateur Angus:** Je pense que c'est avec lui qu'il nous faut parler.

**Le président:** Comme je l'ai dit, il va venir témoigner jeudi en huit.

**Le sénateur Charbonneau:** Je vais être très bref. Vous avez indiqué plus tôt que les fonds mutuels prendraient beaucoup d'importance d'ici la fin de la décennie. Comme nous le savons, la forte croissance des fonds mutuels s'explique par la faiblesse des taux d'intérêt. Pensez-vous que ces taux vont demeurer très bas?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Je pense qu'une partie de la croissance des fonds s'explique par la faiblesse des taux d'intérêt et que la remontée des taux a entraîné un certain reflux, mais ce n'est qu'une explication partielle.

Une bonne partie de cette croissance s'explique par le fait que le public en connaît maintenant davantage dans ce domaine et que les consommateurs plus âgés comprennent qu'ils doivent diversifier leurs placements, ne pas se limiter aux dépôts mais investir également dans des valeurs mobilières qui sont susceptibles d'entraîner des gains en capitaux. L'aspect intéressant des fonds mutuels est qu'il ne faut pas être un spécialiste de la bourse pour y investir. Les investisseurs s'en remettent à des administrateurs professionnels.

Je pense que les taux d'intérêt ont joué un rôle mais je ne pense pas que ce soit le rôle principal.

**Le sénateur Charbonneau:** Comme vous vous en souvenez, les banques ont, il y a quelques années, radié des milliards et des milliards de dollars de prêts consentis à des pays étrangers, ce qui a réduit leurs bénéfices et ainsi touché les contribuables. Les banques ont bien entendu déclaré qu'elles régleraient ce problème.

Quelle est la politique actuelle des banques à ce sujet? Quelqu'un a parlé des Reichmanns au sujet des pertes des banques, mais je repose cette question dans la perspective des actionnaires.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Dans un certain sens, les réponses ne sont pas très différentes. Tout tourne autour des systèmes de gestion des risques. Dans le cas des prêts à des États, des prêts aux pays en voie de développement, on établit de façon systématique des limites d'endettement pour les différents pays et on les respecte.

La leçon que l'on peut tirer des années quatre-vingts, pour ce qui est des dettes publiques et de l'immobilier, n'est pas tellement, d'après moi, la nécessité d'adopter de bonnes politiques mais celle d'appliquer les politiques en vigueur, d'avoir la discipline de respecter les règles en vigueur. En vérité, nous nous sommes améliorés dans les deux directions — peut-être un peu moins dans le secteur des prêts aux États souverains que dans les autres. La technologie dont nous disposons nous permet d'utiliser des systèmes beaucoup plus sophistiqués qu'avant.

[Text]

There is renewed appetite for risk in the Third World. We have come full circle. We are not to the point of going back and taking undue risk, but there is appetite in the industry today for exposure to the Latin American countries. It is not the same appetite in each and every one of them, but there is certainly appetite in Mexico and Chile. There is a number of other Latin American countries which people are following with a great degree of interest.

**Senator Charbonneau:** In those days you loaned a lot to governments instead of just getting the sovereign guarantee. Now you are getting the sovereign guarantee, but you are loaning to individual Canadian companies, I hope.

**Ms Sinclair:** What comes back first is the appetite for commercial risk. The sovereign risk, in some cases, takes longer to come back.

**Senator Stewart:** I want to follow up on questions asked by Senator Simard and Senator Charbonneau.

As I understood your answer just now to Senator Charbonneau, you are saying that, if the banks had stuck to their policies, they could have avoided some of the difficulties with regard to commercial real estate. In what way did they deviate from their policies, and why?

**Ms Sinclair:** I am afraid I cannot answer as to why. To the extent I answer your first question I am simply repeating what I have heard in conversations with bankers. I personally was not operative in the area at the time.

In retrospect, the question of whether we had full access to the financial information needed has come back for re-examination. In real estate, our policies had to take account of the fact that individual real estate projects could be set up under separate corporate entities. There could be a project with a given building, under a given corporate entity and another piece of property under a different corporate entity, but effectively they all link back together and the people who are sponsoring them are one and the same. The way you have to protect yourself has to relate back to that individual. Your calculation of exposure has to cross all of those projects.

You need to ensure that you have cross-guarantees across the projects because, ultimately, there is just one sponsor at the helm.

That is particular to the real estate industry. Intellectually people understood that, but perhaps there were points in time when they tended to look at these individual projects as stand-alones rather than as part of an overall conglomeration of different companies.

**The Chairman:** Thank you, Ms Sinclair, for your attendance here this morning. It was as interesting as usual.

The committee adjourned.

[Traduction]

Les banques sont beaucoup plus disposées à prendre des risques dans le tiers-monde. Nous sommes revenus à la case départ. Nous ne sommes pas prêts bien sûr à prendre des risques inutiles mais les banques ont envie d'offrir des prêts aux pays d'Amérique latine. Cela varie selon le pays concerné, mais cela est certainement vrai pour le Mexique et pour le Chili. Les banques s'intéressent beaucoup à certains autres pays d'Amérique latine.

**Le sénateur Charbonneau:** À cette époque, vous avez beaucoup prêté aux gouvernements au lieu de faire garantir les prêts par l'État. Maintenant vous obtenez la garantie de l'État mais vous prêtez à des sociétés canadiennes j'espère.

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Ce qui est revenu en premier, c'est le goût de prendre des risques commerciaux. Les banques sont moins prêtes à prendre des risques avec des États.

**Le sénateur Stewart:** Je voudrais revenir sur des questions qu'ont posées le sénateur Simard et le sénateur Charbonneau.

Si j'ai bien compris la réponse que vous venez de donner au sénateur Charbonneau, vous dites que les banques auraient pu éviter les difficultés qu'elles ont connues dans le domaine immobilier commercial si elles avaient appliqué leurs politiques. De quelle façon n'ont-elles pas suivi leurs politiques et pourquoi?

**M<sup>me</sup> Sinclair:** Je ne pourrais pas vous dire pourquoi. Pour ce qui est de votre première question, je ne pourrais que répéter ce que j'ai entendu au cours des conversations que j'ai eues avec des banquiers. Je ne travaillais pas dans ce domaine à l'époque.

Avec le recul, on se demande si nous avons vraiment eu accès à l'information financière nécessaire. Dans l'immobilier, nos politiques devaient tenir compte du fait que des projets immobiliers pouvaient être apparemment mis sur pied par des sociétés distinctes. Un projet peut viser un édifice construit par une certaine société, et une autre société peut avoir un projet concernant un autre immeuble, alors qu'en fait ces sociétés sont reliées et c'est la même personne qui est à leur tête. Il faut se protéger en rassemblant tous les renseignements financiers concernant cette personne. L'évaluation de l'endettement doit porter sur tous ces projets.

Il faut veiller à obtenir des garanties croisées sur tous les projets parce que en bout de ligne, il n'y a qu'une seule personne qui dirige tous ces projets.

Cela est particulier au secteur immobilier. Sur le plan intellectuel, c'est facile à comprendre mais il y a eu des moments où les banques ont eu tendance à examiner ces projets comme des projets isolés et non pas comme une composante d'un projet regroupant plusieurs sociétés.

**Le président:** Madame Sinclair, je vous remercie d'être venue ce matin. Cela était fort intéressant comme d'habitude.

La séance est levée.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Trust Companies Association of Canada:*

John Evans, President and CEO;  
Brigitte Goulard, Senior Policy Analyst, Legal Services.

*From the Canadian Bankers' Association:*

Helen Sinclair, President;  
Anne Riley, Director, Financial institutions.

*De l'Association des compagnies de fiducie du Canada :*

John Evans, président et chef de la direction;  
Brigitte Goulard, analiste principale de politiques, services  
juridiques.

*De l'Association des banquiers canadiens :*

Helen Sinclair, présidente;  
Anne Riley, directrice, institutions financières.



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

Thursday, June 9, 1994

Issue No. 9

### **Sixth Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago.

### **First and only Proceedings on:**

Bill C-27, An Act to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules, the Canada Pension Plan, the Canada Business Corporations Act, the Excise Tax Act, the Unemployment Insurance Act and certain related Acts.

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

Le jeudi 9 juin 1994

Fascicule n° 9

### **Sixième fascicule concernant:**

Examen de l'étude du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans.

### **Premier et dernier fascicule concernant:**

Le projet de Loi C-27, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur les sociétés par actions, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur l'assurance-chômage et des lois connexes.

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus

Charbonneau

\* Fairbairn, P.C.

(or Molgat)

Kelleher, P.C.

Kolber

LeBreton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

\* Lynch-Staunton

(or Berntson)

Perrault, P.C.

Simard

Stewart

Stratton

Thériault

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus

Charbonneau

\* Fairbairn, c.p.

(ou Molgat)

Kelleher, c.p.

Kolber

LeBreton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

\* Lynch-Staunton

(ou Berntson)

Perrault, c.p.

Simard

Stewart

Stratton

Thériault

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Wednesday, June 2, 1994:

“Second reading of Bill C-27, An Act to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules, the Canada Pension Plan, the Canada Business Corporations Act, the Excise Tax Act, the Unemployment Insurance Act and certain related Acts.

The Honourable Senator Thériault moved, seconded by the Honourable Senator Frith, that the Bill be read the second time.

After debate,  
The question being put on the motion, it was adopted.  
The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Thériault moved, seconded by the Honourable Senator Stanbury, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.”

*Le greffier du Sénat*  
Paul C. Bélisle  
*Clerk of the Senate*

ORDRE DE RENVOI

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 2 juin 1994:

« Deuxième lecture du projet de loi C-27, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur les sociétés par actions, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur l'assurance-chômage et des lois connexes.

L'honorable sénateur Thériault propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée.  
Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Thériault propose, appuyé par l'honorable sénateur Stanbury, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 9, 1994  
(11)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. in room 520 of the Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Kirby, LeBreton, Stewart, Stratton, Sylvain et Thériault. (6)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

Jack Biddell, Financial expert.

*From the Canadian Association of Retired Persons:*

Lillian Morgenthau, President.

*From the Department of Finance:*

Len Farber, Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch;

Lucy Brickman, Tax Policy Officer, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. Jack Biddell, an expert in insolvency cases, made an opening statement and answered questions.

Ms. Lillian Morgenthau, President of the Canadian Association of Retired Persons, made an opening statement and answered questions.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 2, 1994, the Committee considered Bill C-27, *an Act to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules, the Canada Pension Plan, the Canada Business Corporations Act, the Excise Tax Act, the Unemployment Insurance Act and certain related Acts*.

Mr. Len Farber, Director of the Tax Legislation Division of the Department of Finance, made an opening statement and along with Ms. Lucy Brickman, answered questions.

*It was agreed, — THAT* Bill C-27 be adopted and reported without amendment to the Senate.

At 1:20 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 9 juin 1994  
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, dans la salle 520 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Kirby, LeBreton, Stewart, Stratton, Sylvain et Thériault. (6)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Jack Biddell, expert en finances.

*De l'Association canadienne des personnes retraitées:*

Lillian Morgenthau, présidente.

*Du ministère des Finances:*

Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;

Lucy Brickman, agente, Politique de l'impôt, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien, plus particulièrement de l'assurance-dépôts.

M. Jack Biddell, expert en insolvabilité, fait un exposé, puis répond aux questions.

Mme Lillian Morgenthau, présidente de l'Association canadienne des personnes retraitées, fait un exposé, puis répond aux questions.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 2 juin 1994, le comité examine le projet de loi C-27, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur les sociétés par actions, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur l'assurance-chômage et des lois connexes*.

M. Len Farber, directeur de la Division de la législation de l'impôt au ministère des Finances, fait un exposé, puis, avec l'aide de Mme Lucy Brickman, répond aux questions.

*Il est convenu — Que* le projet de loi C-27 est adopté et renvoyé au Sénat, sans amendement.

À 13 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,  
Paul Benoit  
Clerk of the Committee



## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 9, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-27, to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules, the Canada Pension Plan, the Canada Business Corporations Act, the Excise Tax Act, the Unemployment Insurance Act and certain related Acts, met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bill; and to continue its examination of the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have with us today two witnesses in connection with our hearings on deposit insurance and consumer protection, the first being Jack Biddell. I will have to call him Jack. Formally, for the record, I ought to call him Mr. Biddell, but Jack and I have known each other for a long time, in addition to his previous history as one of the senior partners in an accounting firm, and one of the country's experts in insolvency cases. He was also the vice-chairman of the Anti-Inflation Board in 1975. Anyone to survive that experience, and lived to tell the tale almost 20 years later, is obviously able to survive a lot of crises. He was recruited for that job on Thanksgiving day weekend.

You will remember that I found you at your cottage to persuade you to join the original three people on the Anti-Inflation Board, when the Prime Minister was about to make the announcement on Thanksgiving night. We thought we should at least have the three appointments in place at the time.

Following Mr. Biddell, our witness will be Lillian Morgenthau, President of the Canadian Association of Retired Persons. Following these two witnesses, we will take a five-minute break so that senators can pick up a sandwich, which is available in the next room. We will then hear a government witness on Bill C-27, which is a series of housekeeping tax changes that go back to the 1993 budget.

Let me then begin by welcoming Mr. Biddell to the committee. I believe he has a brief opening statement to make. Also, for the record, I should mention that he is the author of a book called *The Self-Reliant Future for Canada*. He has been outspoken on a variety of issues related to economic matters and financial matters. He is primarily here as an expert witness in a variety of areas.

I had a very interesting conversation with Mr. Biddell about two weeks ago. I have asked him to begin with some brief opening comments, and we will then ask him questions.

**Mr. Jack Biddell, Financial Expert:** Mr. Chairman, my purpose in being here this morning is to talk about deposit insurance as it is presently administered. My qualifications for

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 9 juin 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-27, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur les sociétés par actions, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur l'assurance-chômage et des lois connexes, se réunit ce jour à 11 heures pour examiner le projet de loi et poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui deux témoins dans le cadre de nos audiences sur l'assurance-dépôts et la protection des consommateurs. Le premier est Jack Biddell, que je vais appeler Jack. Officiellement, je devrais dire M. Biddell, mais nous nous connaissons tous les deux depuis longtemps, sans parler du fait qu'il a été auparavant associé principal d'une entreprise comptable et qu'il est l'un des experts de notre pays en matière d'insolvabilité. Il a aussi été vice-président de la Commission de lutte contre l'inflation en 1975. Quiconque a survécu à une telle expérience et se trouve en mesure de la raconter près de 20 ans après est manifestement capable de surmonter bien des crises. Il avait été engagé pour cela la fin de semaine de l'Action de grâces.

Vous vous souvenez que je suis allé vous trouver à votre chalet pour vous persuader d'être une des trois premières personnes nommées à la Commission de lutte contre l'inflation, alors que le premier ministre s'apprêtait à faire sa déclaration à ce sujet le soir de l'Action de grâces. Nous pensions qu'il fallait au moins avoir nommé ces trois personnes à ce moment-là.

Après M. Biddell, nous entendrons Mme Lillian Morgenthau, présidente de l'Association canadienne des personnes retraitées. Après ces deux témoins, nous ferons une pause de 5 minutes pour permettre aux sénateurs d'aller se chercher un sandwich dans la pièce voisine. Nous entendrons ensuite un témoin du gouvernement nous parler du projet de loi C-27 qui se compose d'une série de modifications fiscales d'ordre administratif remontant au budget de 1993.

Je vais commencer par souhaiter la bienvenue à M. Biddell. Je crois qu'il va nous faire un bref exposé d'ouverture. Je dois aussi prendre soin de préciser qu'il est l'auteur d'un livre intitulé *The Self-Reliant Future for Canada*. Il s'est largement exprimé sur toute une gamme de questions liées à l'économie et aux finances. Il comparait aujourd'hui essentiellement en tant qu'expert dans divers domaines.

J'ai eu il y a une quinzaine de jours une conversation très intéressante avec M. Biddell. Je lui ai demandé de commencer par quelques brèves remarques d'introduction, après quoi nous pourrions l'interroger.

**M. Jack Biddell, expert en finances:** Monsieur le président, je suis ici aujourd'hui pour vous parler de l'administration actuelle de l'assurance-dépôts. Je pense être autorisé à le faire dans la

*[Text]*

so doing are that for some 30 years I had what I always thought was the most interesting job in Canada to which one did not have to be elected, which was running the largest receivership practice in Canada for Clarkson Gordon.

During that period, we were charged with the responsibility of most of the major insolvencies. Unfortunately, too many of them were uneconomic or poorly managed deposit-taking institutions in which many people took grievous losses, something that caused us a great deal of concern. I saw most of those failures. I certainly saw the earlier ones and had to handle many of them.

At that time, I had many contacts with the Canada Deposit Insurance Corporation board, because I was very concerned about finding a solution to what was happening. I came up with an idea, and that idea was to have co-insurance. That was back around 1970. It was the best I could think of at the time. I made a special trip to Ottawa to meet with members of the CDIC board and attempt to persuade them to seriously consider introducing co-insurance to the rules of the CDIC so that depositors would look more carefully at who they were lending their money to and thus, perhaps, avoid losses. I recognized that that was not the answer, but it was the only one I could think of at the time. No one else was proposing anything, and something had to be done.

As I say, I came to Ottawa and talked to members of the CDIC board. Three or four days later, I was advised by one of the directors that the government was not interested. All depositors had to be fully paid. It was indicated to me that I might as well forget the idea. However, as you are all aware, that idea has been now resurrected and is apparently under serious discussion.

There are at least three important reasons for revisions to the rules under which the CDIC presently insures deposits in Canadian financial institutions. Not necessarily in order of their importance, the first reason is to lessen the cost to the federal government of financing and perhaps having to itself absorb the payment of losses to depositors. We have not experienced anything like the problems that have been experienced in the U.S. on that score, but I do believe that unless we change the rules, our government and taxpayers could be in for grievous losses indeed.

A second reason is to avoid burdening solvent and successful Canadian financial institutions with extraordinarily large insurance premiums; larger than they need to be.

A third reason is to avoid a loss of confidence in Canadian financial institutions and minimize the overall economic losses arising from failed Canadian financial institutions as a result of a number of factors.

*[Traduction]*

mesure où pendant 30 ans, j'ai exercé un emploi qui m'a toujours paru l'emploi le plus intéressant pour lequel il n'était pas nécessaire d'être élu au Canada, et qui consistait à diriger le plus gros cabinet de séquestre du Canada pour Clarkson Gordon.

Au cours de cette période, nous avons été chargés de nous occuper de la plupart des grandes faillites. Malheureusement, il s'agissait trop souvent de faillites d'institutions de dépôts non rentables ou mal gérées qui entraînaient des pertes douloureuses pour beaucoup de gens, ce qui nous préoccupait énormément. J'ai assisté à la plupart de ces faillites, les premières en tout cas, et j'ai dû m'occuper personnellement de bon nombre d'entre elles.

À l'époque, j'ai eu de nombreux contacts avec le conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada car je voulais vraiment trouver une solution au problème. J'ai eu une idée, qui était de mettre sur pied une formule de coassurance. C'était vers 1970. C'était ce que je pouvais trouver de mieux à l'époque. Je suis venu spécialement à Ottawa rencontrer des membres du conseil d'administration de la SADC pour essayer de les convaincre d'envisager sérieusement d'inclure le principe de la coassurance dans le règlement de la SADC afin d'inciter les déposants à examiner de plus près les institutions auxquelles ils prêtaient leur argent et à éviter peut-être ainsi certaines pertes. Je savais bien que ce n'était pas la réponse au problème, mais c'était la seule solution à laquelle je pouvais penser à l'époque. Personne d'autre ne proposait quoi que ce soit, et il fallait faire quelque chose.

Comme je vous le disais, je suis venu à Ottawa rencontrer des membres du Conseil d'administration de la SADC. Trois ou quatre jours après, l'un des directeurs m'a fait savoir que ma proposition n'intéressait pas le gouvernement. Tous les déposants devaient être intégralement remboursés. On m'a dit que je pouvais faire une croix sur cette idée. Toutefois, comme vous le savez, elle a maintenant refait surface et fait apparemment l'objet de discussions approfondies.

Il existe au moins trois raisons importantes de réviser les règles en vertu desquelles la SADC assure actuellement les dépôts effectués auprès d'institutions financières canadiennes. Sans les présenter nécessairement par ordre d'importance, je dirais que la première est de réduire les frais qu'entraîne pour le gouvernement fédéral le financement de l'entreprise et éventuellement la nécessité d'absorber les pertes subies par les déposants. Nous sommes loin d'avoir eu des problèmes aussi graves que ceux qui se sont présentés aux États-Unis à cet égard, mais je suis convaincu que si nous ne modifions pas les règles, le gouvernement et les contribuables risquent d'avoir des pertes douloureuses.

En second lieu, ces révisions éviteraient à des institutions financières canadiennes solvables et prospères de devoir assumer des primes d'assurance extrêmement importantes, excessives en fait.

En troisième lieu, on éviterait une perte de confiance dans les institutions financières canadiennes et l'on atténuerait les pertes économiques globales entraînées par la faillite d'institutions financières canadiennes du fait de divers facteurs.



[Texte]

One of the things that happens when a financial institution fails is that there is an adverse impact on the people who have borrowed from it. The liquidator goes in and does his best to get the loans in. If he has any legal basis at all, he usually calls the loans. That has created great hardship for borrowers from financial institutions that have failed. That is something that should not happen, but it does.

A fourth reason is to avoid the impact on employees of failed institutions; institutions that have not been properly managed, some of which have been operating for a long time. People have entrusted their whole careers to these institutions, and when they go down the drain, people lose their jobs.

Then there is the fraud and misrepresentation which all too frequently creeps into the activities of the management of a deposit-taking institution. When an institution gets into trouble, some managers become either greedy or desperate. I have seen that happen all too frequently.

There is another matter that I will come back to a little later; that is, the effect of the present rules and the upward pressure that they maintain on Canadian interest rates.

In order to discuss these problems, we must inhibit the ability of uneconomic and poorly managed Canadian financial institutions to continue to attract deposits from the public. Much of the entire history of insolvency in which the CDIC has been involved, and some incidents that took place before the CDIC became involved, reflects the ability of people with limited capital to start up a loan or a trust company and, through a variety of means, persuade people to lend them money; more money than they know what to do with. Far too many of them took extraordinary risks. Sooner or later, their organizations, to use a term of the trade, went "belly up".

I have witnessed many of those situations. The last of them in which I was actually involved was shortly after I retired from Clarkson Gordon in 1982, when a big apartment building flip took place in Toronto. A small group of people gained control of a very reputable trust company, Crown Trust, and then became involved with two smaller trust companies controlled by private individuals. The three of them went into the business of attracting deposits and using them on the most extraordinary real estate investments, all of which were predicated on the fact that real estate prices could do nothing but go up.

The point here is that one of those companies, Seaway Trust Company, in a very few months prior to the Ontario government taking control of it, raised scores of millions of dollars from depositors merely by offering a quarter percentage point more than the industry was generally offering. Moreover, they were going out to brokers in the financial community and offering them a commission to get deposits. They raised well over \$100 million in a matter of a few short months, and it disappeared.

[Translation]

La faillite d'une institution financière a entre autres des conséquences néfastes sur les personnes ayant contracté un emprunt auprès de cette institution. Le liquidateur qui intervient fait de son mieux pour récupérer les prêts. S'il en a légalement le pouvoir, il exige généralement leur remboursement. Les créanciers des institutions financières en faillite sont ainsi durablement pénalisés. Cela ne devrait pas arriver, mais c'est pourtant le cas.

La quatrième raison serait d'éviter aux employés d'être victimes de la faillite de ces institutions mal gérées qui existent parfois depuis longtemps. Certains employés ont consacré toute leur carrière à ces institutions et quand elles font faillite, ils perdent leur emploi.

Il y a enfin la fraude et la fausse représentation qui s'insinuent trop souvent dans les activités de gestion d'un établissement de dépôts. Quand un établissement se trouve en difficulté, certains dirigeants deviennent trop gourmands ou se livrent à des gestes désespérés. Je l'ai constaté beaucoup trop souvent.

Il y a un autre point sur lequel je reviendrai un peu plus tard: les conséquences des règles actuelles et la pression à la hausse qu'elles exercent sur les taux d'intérêt au Canada.

Pour atténuer ces problèmes, il faut empêcher des institutions financières non rentables ou mal gérées de continuer à attirer les dépôts du public. Dans la plupart des cas d'insolvabilité auxquels la SADC a été confrontée et certains autres qui se sont produits avant son intervention, on a eu affaire à des gens disposant de capitaux limités qui mettaient sur pied une compagnie de prêts ou de fiducie et qui, par divers moyens, réussissaient à convaincre les gens de leur prêter de l'argent, trop d'argent, de l'argent dont ils ne savaient que faire. Ils ont beaucoup trop souvent pris des risques invraisemblables. Tôt ou tard, leur organisation a fait, comme on dit, «la culbute».

J'ai été témoin de nombre de ces situations. Le dernier cas dont je me suis occupé s'est produit peu après que j'aie pris ma retraite de chez Clarkson Gordon en 1982, quand il y a eu une flambée de spéculation sur les immeubles d'appartements à Toronto. Quelques individus ont pris le contrôle d'une compagnie de fiducie extrêmement réputée, la Crown Trust, et se sont associés avec deux compagnies de fiducie moins importantes contrôlées par des particuliers. Ces trois compagnies se sont alors mises à attirer les dépôts et à s'en servir pour réaliser les investissements immobiliers les plus farfelus, en partant toujours de l'idée que les prix dans l'immobilier ne pouvaient que continuer à grimper.

Il se trouve qu'une de ces sociétés, la Seaway Trust Company, au cours des quelques mois qui ont précédé sa prise de contrôle par le gouvernement de l'Ontario, a recueilli des millions de dollars de dépôts en proposant simplement aux déposants un quart de point de pourcentage de plus que ce que les établissements financiers proposaient généralement. En outre, ces individus allaient trouver des courtiers du monde financier pour leur proposer une commission sur les dépôts qu'ils pourraient obtenir. Ils ont ainsi recueilli bien plus de 100 millions de dollars en quelques mois seulement, et la compagnie a disparu.



*[Text]*

I am sure some of you will remember that affair. I had the responsibility of trying to advise the government of Ontario on that matter. I told them to take the company over immediately, which they did. They then passed a bill without recourse to the courts. Everyone in the financial community thought that was a terrible scandal, but if it had not been done, there would have been very little left. Two days before we stepped in to take control, \$20 million went to Switzerland and never returned. That sort of thing is too easily available to people who are either poor managers or have some degree of larceny in their soul when they get control of a deposit-taking institution.

When we consider reform and improvements in the CDIC system, we should address the problems I just referred to. In doing so, we should bear in mind two other factors: One is the need to maintain a business and investment climate in which new, small, and probably regionally located Canadian financial institutions can enter into the field and compete; the other is the need for a diversified spectrum of Canadian financial institutions in which Canadians can place their savings with a degree of safety commensurate with their individual circumstances.

In looking at the problem, three major factors should be taken into account. One is the size and nature of the financial institution. We have many different types of deposit-taking institutions. We have big chartered banks; we have a host of trust companies; we have credit unions and we have cooperatives. To some degree or other, their deposits are insured by the Canada Deposit Insurance Corporation, and they are all privately managed.

Coming back to the banks, it is almost inconceivable that one of our six largest chartered banks, which take the great majority of deposits from the public, would be allowed to fail by our government, so I do not think there is a problem there. That just could not be permitted to happen.

However, when we look at the many trust companies, the many credit unions, and the many cooperatives that are taking deposits from the public, all of which can attract the money simply by offering a little higher rate of return, then we must have real concerns. There has been much evidence over the last 20 years that too many of these institutions get into trouble. Part of the trouble is not just mismanagement, but to some degree larceny on the part of those involved in running and owning these institutions.

Just before I retired, one of my partners in another city in Ontario called me and said that he had been asked to look at the affairs of a cooperative. That particular organization was advertising and actively pursuing new deposits from the public; but, at the same time, it was under surveillance by its bankers, who had a legal charge on all of its assets. The new deposits coming in were merely feeding the bank loan. That process just carried on. I immediately raced up to Queen's Park and talked to the Minister for Consumer and Corporate Relations at the time.

*[Traduction]*

Je suis sûr que certains d'entre vous s'en souviennent. J'ai été chargé à l'époque d'essayer de conseiller le gouvernement de l'Ontario à ce sujet. Je lui ai dit de prendre immédiatement le contrôle de la société, ce qu'il a fait. Il a ensuite adopté un projet de loi sans passer par les tribunaux. Tout le monde dans le secteur des finances a estimé que c'était un scandale épouvantable, mais si le gouvernement ne l'avait pas fait, il ne serait presque rien resté. Deux jours avant que nous intervenions pour prendre le contrôle de la société, 20 millions de dollars ont été transférés en Suisse pour ne jamais en revenir. Ce genre de chose est beaucoup trop facile pour des gens qui sont de mauvais gestionnaires ou qui ont quelques idées malhonnêtes derrière la tête lorsqu'ils prennent le contrôle d'une institution de dépôts.

Si l'on veut réformer et améliorer le régime de la SADC, il faut trouver une réponse aux problèmes dont je viens de vous parler. Pour cela, il faut tenir compte de deux autres facteurs: d'une part, la nécessité de préserver un climat d'affaires et d'investissement permettant à de nouvelles petites entreprises financières canadiennes à base probablement régionale d'entrer dans le jeu et de concurrencer les autres; d'autre part, la nécessité de proposer aux Canadiens un vaste éventail d'institutions financières leur permettant de placer leurs économies dans des conditions de sécurité compatibles avec leur propre situation personnelle.

Il faut tenir compte de trois grands facteurs quand on examine ce problème. D'une part, la taille et la nature de l'institution financière. Nous disposons de toute une variété d'institutions de dépôts. Nous avons les grandes banques à charte, une foule de sociétés de fiducie, des caisses de crédit, des coopératives. Leurs dépôts sont à des degrés divers assurés par la Société d'assurance-dépôts du Canada, et leur gestion est toujours privée.

Pour en revenir aux banques, il est à peu près impensable que le gouvernement puisse laisser une de nos six plus grandes banques à charte, qui recueillent la grande majorité des dépôts du public, faire faillite, et je pense qu'il n'y a donc pas de problème de ce côté-là. On ne laisserait pas une chose pareille se produire.

En revanche, quand on considère les multiples sociétés de fiducie, les multiples caisses de crédit et les nombreuses coopératives qui recueillent des dépôts du public, et qui peuvent attirer cet argent simplement en proposant un rendement légèrement plus élevé, il y a de sérieuses raisons de s'inquiéter. On a vu beaucoup trop de ces institutions se trouver en difficulté au cours des 20 dernières années. Il ne s'agit pas que de mauvaise gestion. Le problème vient en partie de la malhonnêteté des dirigeants et des propriétaires de ces institutions.

Peu avant que je prenne ma retraite, l'un de mes associés dans une autre ville de l'Ontario m'a téléphoné pour me dire qu'on lui avait demandé de se pencher sur les activités d'une coopérative. Cet établissement faisait de la publicité et cherchait activement à obtenir l'argent des épargnants, mais il était en même temps placée sous la surveillance de ses banquiers qui prélevaient des frais judiciaires sur tous ses actifs. Les nouveaux dépôts servaient simplement à alimenter le prêt bancaire. C'est comme cela que l'affaire tournait. J'ai foncé à Queen's Park pour parler au

## [Texte]

We put a stop to that practice almost at once, but this is the sort of thing that can happen.

Therefore we must also consider what changes should take place to the rules that govern the internal organization of deposit-taking institutions, and the protective features that they may have or should have in order to protect depositors.

The major change in the rules of the CDIC, which presently appears in the forefront of discussion, is the adoption of co-insurance under which the depositor would share, in some proportion with the CDIC, any loss incurred if the institution fails.

It is practically impossible for a member of the public, who does not have access to detailed financial information, to make an informed judgment in this arena. The great majority of them do not have the training or the sophistication to understand what they read in the paper, or even a balance sheet of an organization such as this. It is not sufficient, therefore, just to say to them, "You should be looking carefully at where you put your money, and if you do not, and put it into something that loses money, then you will have to share in the loss."

I would now suggest that perhaps there is a more effective measure than co-insurance to achieve the objectives that I have set out. It might well be combined with co-insurance in some manner, but it should be examined to see if perhaps it could be a worthwhile part of an overall solution.

What I propose is that the federal Department of Finance and the CDIC, from time to time, determine and publish a nominal, contract rate of interest. That would be the maximum rate which any Canadian financial institution could contract to pay on any CDIC insured deposit that it accepts from the public. Deposits on which the contractual, nominal interest rate exceeds the published rate would not be insured by the CDIC.

However, rather than a single maximum rate, there could be a series of such rates in response to, and dependent on, the nature, the size, the investment policy and the organization of the deposit-taking insurance. There could be a series of such rates which could, perhaps, be combined with co-insurance.

There are a great many possible variations on such a theme. However, if the two measures were to be combined, the overriding principle must be that the higher the contract rate of interest, the higher the share of the risk of loss the depositor should bear.

Certainly, there should be one rate that would be fully insured so that depositors would not bear any risk of loss at all. That would be the minimum rate. There might be a series of higher rates, depending on different circumstances. Both these rates, perhaps, could be combined with co-insurance so that the higher the rate that anyone sought to obtain, the greater the share of the risk of any loss he would be accepting for himself.

## [Translation]

ministre chargé à l'époque de la Consommation et du Commerce. Nous avons presque immédiatement mis fin à ces activités, mais c'est le genre de chose qui peut se produire.

Il faut donc aussi examiner les modifications à apporter aux règles qui régissent le fonctionnement interne des institutions de dépôts et les dispositifs de protection dont elles pourraient ou devraient être dotées pour protéger les déposants.

La principale modification des règles de la SADC, qui figure au premier plan du débat, concerne l'adoption d'une formule de coassurance en vertu de laquelle le déposant assumerait, parallèlement à la SADC, une partie des pertes entraînées par la faillite de l'institution.

Il est pratiquement impossible pour un simple citoyen qui n'a pas accès à des informations financières détaillées de formuler un jugement informé dans ce domaine. La grande majorité des individus n'ont ni la formation ni l'expertise nécessaires pour comprendre ce qu'ils lisent dans le journal ou même simplement le bilan d'une organisation comme celle-ci. On ne peut donc pas simplement leur dire: «Faites bien attention à l'établissement auquel vous confiez votre argent, car si vous ne le faites pas, et si vous placez cet argent dans une institution qui a des pertes, vous assumerez une partie de ces pertes».

Je pense maintenant qu'il y aurait peut-être un moyen plus efficace que la coassurance pour atteindre les objectifs que j'ai exposés. On pourrait combiner ce moyen dans une certaine mesure à la coassurance, mais il faudrait l'examiner pour voir s'il ne pourrait pas constituer un élément de solution valable.

Ce que je propose, c'est que le ministère fédéral des Finances et la SADC établissent et publient de temps à autre un taux d'intérêt nominal, contractuel. Ce serait le taux maximum qu'une institution financière canadienne pourrait s'engager à verser sur tout dépôt assuré par la SADC qu'elle obtiendrait du public. Les dépôts dont le taux d'intérêt contractuel nominal dépasserait le taux publié ne seraient pas assurés par la SADC.

Toutefois, plutôt qu'un taux maximum unique, on pourrait avoir une série de taux qui seraient fonction de la nature, de l'importance, de la politique d'investissement et de l'organisation de l'institution de dépôts. On pourrait avoir une série de taux de ce type qui pourrait éventuellement être combinée à une formule de coassurance.

Les possibilités de variations sur ce thème sont légion. Toutefois, le principe essentiel de ces deux mesures, si elles étaient combinées, serait que plus le taux d'intérêt contractuel serait élevé, plus la part du risque qu'assumerait le déposant serait importante.

Il faudrait évidemment préciser un taux auquel le déposant serait totalement assuré, c'est-à-dire ne courrait aucun risque. Ce serait le taux minimum. Il pourrait y avoir d'autres taux plus élevés en fonction de diverses circonstances. Ces deux taux pourraient éventuellement être combinés à une formule de coassurance de sorte que plus on essaierait d'obtenir un taux élevé, plus on accepterait un degré de risque ou de perte important.



## [Text]

I have discussed that idea informally with a banker. I have discussed it with a Superintendent of Financial Institutions. I put it together out of my own experience. I think that it is a matter that is worthy of serious consideration, in an attempt to minimize the losses that we might face in the future.

Canadians should have a completely safe place in which to deposit their savings at a reasonable rate of interest. I will not refer to my book, since the chairman did that. However, there is a proposal in the book in this respect, because I am very concerned. The whole purpose of my book was to try to bring about the lowest practical interest rate climate in Canada, in the absence of which none of our governments will ever get out of their deficit-financing ways. In writing this book, I recognized that it was essential for people of modest means and modest incomes who are saving for their retirement years to have a safe place in which to accumulate the savings they need and, at the same time, earn a reasonable rate of interest. There is also a suggestion in my book beyond what I am saying here about deposit insurance.

While Canadians need a perfectly safe place in which to deposit their retirement savings, they should not be deprived of the opportunity to obtain a higher rate of return on such savings, deposited in Canadian financial institutions, provided that if they elect to do so, they must be prepared to run some risk of a loss.

As I mentioned, there could be a whole series of such rates. Without having researched the matter in detail, and without having had discussions with trust companies or financial institutions in a representative way, I have reached the personal conclusion that there should be a very limited scale of such rates. By far, that would be the best solution. It would solve both problems. It would minimize the risk of financial institutions which are in trouble, poorly managed and continuing to take deposits from the public, while also providing a reasonable spectrum of deposit-taking institutions in which Canadians can put their savings.

In arriving at this conclusion I am influenced by two other factors: One is that the major proportion of deposits by the public into Canadian financial institutions go to Canada's six largest chartered banks. Deposit insurance entirely aside, the solvency of these institutions is something which the federal government will almost certainly continue to guarantee, *de facto*.

The other factor is that we must strive to maintain a viable role for small regional Canadian financial institutions while still recognizing that, in the present deregulating business climate, their exposure to serious losses and potential insolvency will probably increase. We have all just seen the Ontario government say it is all right for all these deposit-taking institutions to go into the commercial loan business. However, this greatly expands their exposure. This is the dilemma we are facing here, but I think there are measures that can be taken which would contribute to resolving both sides of the problem.

## [Traduction]

J'ai discuté de cette question officieusement avec un banquier. J'en ai parlé à un surintendant des institutions financières. Je l'ai élaborée en me fondant sur ma propre expérience. Je crois que c'est une question qui mérite vraiment d'être étudiée pour essayer d'atténuer les pertes éventuelles qui pourraient se présenter à l'avenir.

Les Canadiens devraient pouvoir placer leurs économies dans un lieu parfaitement sûr en obtenant un taux raisonnable d'intérêt. Je ne vous parlerai pas de mon livre puisque le président l'a déjà fait. Il y a cependant dans ce livre une proposition à cet égard car cette situation me préoccupe beaucoup. Tout mon livre avait pour but de créer au Canada un climat propice au plus faible taux d'intérêt possible, faute de quoi aucun de nos gouvernements ne réussira à se sortir de l'engrenage du financement par le déficit. Quand j'ai écrit cet ouvrage, je considérais qu'il était essentiel que les Canadiens à revenu moyen ou modeste qui économisent pour leur retraite puissent mettre leurs économies en lieu sûr et bénéficier en même temps d'un taux d'intérêt raisonnable. Je fais aussi dans mon livre une suggestion accessoire à ce que je dis ici à propos de l'assurance-dépôts.

Si les Canadiens doivent pouvoir placer les économies qu'ils font en vue de leur retraite dans un lieu parfaitement sûr, il ne faut cependant pas leur enlever la possibilité de placer ces économies à un meilleur taux en les déposant dans des institutions financières canadiennes à condition qu'ils soient prêts, s'ils choisissent de le faire, à assumer une partie des risques de perte.

Encore une fois, on pourrait avoir une série de taux. Sans avoir fait des recherches poussées sur la question ni discuté de manière approfondie avec les compagnies de fiducie ou les institutions financières, j'en suis arrivé personnellement à la conclusion que l'échelle de ces taux devrait être très limitée. Ce serait de loin la meilleure formule. Cela permettrait de résoudre les deux problèmes. On réduirait les risques présentés par des institutions financières en difficultés, mal gérées et qui continuent à recueillir les dépôts des épargnants, tout en proposant aux Canadiens un éventail raisonnable d'institutions de dépôts où ils pourraient placer leurs économies.

Deux autres facteurs ont influé sur ma conclusion: d'une part, les épargnants canadiens confient la majorité de leurs placements aux six grandes banques à charte du Canada. Indépendamment de la question de l'assurance-dépôt, il est presque certain que le gouvernement fédéral continuera à garantir *de facto* la solvabilité de ces institutions.

Le deuxième facteur est que nous devons nous efforcer de préserver un rôle viable pour les petites institutions financières régionales du Canada tout en sachant que, dans le contexte actuel de déréglementation, elles vont sans doute courir des risques accrus de pertes graves et éventuellement de faillite. Le gouvernement de l'Ontario vient d'annoncer que ces institutions de dépôts pouvaient très bien se lancer dans les prêts commerciaux. Toutefois, elles deviennent ainsi beaucoup plus vulnérables. C'est là le dilemme, mais je pense qu'on peut prendre certaines mesures pour régler les deux aspects du problème.



[Texte]

**Senator Sylvain:** Mr. Biddell, we have been wrestling with this matter for quite some time. I must say that your suggestion is probably one that meets most of the problems I have faced in considering this subject. Yes, we want to drive out the people who are crooks or who cannot manage a corporation. I think that is a legitimate aim of what we are doing. You are focusing on that. You are also focusing on the fact that we have to reduce the losses to the government, because that is who eventually pays.

I think you are on the right track. I do not know if that is the whole answer. To my way of thinking, it does two things. First of all, it provides the protection that most people need. I agree with you completely when you say that most people are not sophisticated enough to read a balance sheet, or to read any of the reports from OSFI or any of that stuff. This has nothing to do with the ordinary guy on the street. He does not know anything about it. I know a lot of accountants who do not know a whole lot about it, either.

**Mr. Biddell:** A lot of the regulars only catch up with it after the fact, senator. They cannot do otherwise.

**Senator Sylvain:** I was in the insurance business for many years. Normally, I could tell a few months in advance which companies would go belly up, because reports from my fieldmen on competition would indicate where they were going. But the regulators had no knowledge of this. Nor should they have any knowledge of it. The big problem is how to get such a program in place. I suppose with today's computers, it would not be too difficult.

I imagine the downside is that there are some people who are more able managers than others. Some people might be able to pay you one-quarter of a percentage point more per year on your deposit because they have some way of doing it safely while still being able to produce a larger yield. How would you sort out and allow the public to be able to buy into this particular offer without having to subject them to co-insurance?

In terms of co-insurance, I have to say that I do not like it. I would prefer to see a deductible. While co-insurance sounds like it is fair and equitable because it represents a proportion of the amount that is invested, it does not represent a proportion of the wealth of the individual. The individual might have \$10,000 in one place and \$1 million in another. The other guy might have \$10,000 in one place and that is all he has. However, both will be penalized in the same way. As a principle, I think that is wrong. I think there should be a deductible of \$1,000, or wherever you want to set it; or perhaps you could buy a deductible at a different rate, just as is done with insurance policies.

However, as I say, I think you are on the right track. I like what you have said. I wonder how it could be applied so that it would function. Would you insist that every depositor who goes into a place and says, "I want to deposit with you. You are paying me

[Translation]

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Biddell, il y a longtemps que nous nous débattons avec cette question. Je dois dire que votre suggestion répond probablement à la majorité des objections que j'ai rencontrées en examinant ce sujet. Effectivement, il faut se débarrasser des gens qui sont des escrocs ou qui sont incapables de gérer une société. Je pense que c'est un objectif légitime de notre action. C'est là-dessus que vous vous concentrez. Vous vous concentrez aussi sur le fait qu'il faut réduire les pertes encourues par le gouvernement, car c'est lui qui finit par payer.

Je pense que vous êtes sur la bonne voie. Je ne sais pas si c'est la réponse complète. À mon avis, c'est une solution qui accomplit deux choses. D'une part, elle apporte la protection dont ont besoin la plupart des gens. Vous avez parfaitement raison de dire que la plupart des gens n'ont pas les connaissances voulues pour pouvoir lire un bilan, un rapport du BSIF ou ce genre de document. C'est quelque chose qui n'a rien à voir avec l'homme de la rue. Il n'y connaît strictement rien. Je connais d'ailleurs bien des comptables qui n'y connaissent pas grand-chose non plus.

**M. Biddell:** Beaucoup des simples particuliers ne font que prendre le train en marche, sénateur. Ils ne peuvent rien faire d'autre.

**Le sénateur Sylvain:** Je me suis occupé d'assurance pendant de nombreuses années. En temps normal, je savais quelques mois à l'avance que telle ou telle compagnie allait faire la culbute parce que j'étais renseigné sur la concurrence par les rapports de mes hommes de terrain. Mais les responsables de la réglementation n'étaient pas au courant. Ils n'ont d'ailleurs pas à l'être. Le gros problème, c'est de mettre en place un tel programme. J'imagine qu'avec les ordinateurs contemporains, cela ne doit pas être trop difficile.

Je suppose que l'inconvénient, c'est que certaines personnes sont de meilleurs gestionnaires que d'autres. Certains vont réussir à vous verser un quart de point de pourcentage de plus par an sur votre dépôt parce qu'ils ont une technique sûre pour le faire sans danger. Comme allez-vous faire le tri et permettre au public de profiter de ce genre de produit sans être obligé d'accepter la coassurance?

Je dois dire que l'idée de la coassurance ne m'enchantait guère. Je préférerais une franchise. La coassurance a l'air juste et équitable parce qu'elle correspond à un pourcentage du montant investi, mais elle ne correspond pas à un pourcentage de la richesse de l'individu. Quelqu'un peut très bien avoir 10 000 \$ à un endroit et un million de dollars ailleurs, alors que quelqu'un d'autre aura 10 000 \$ à un endroit, mais que sera la totalité de sa fortune. Pourtant, ils seront tous deux pénalisés de la même façon. Sur le plan du principe, je ne suis pas d'accord. Je pense qu'il faudrait imposer une franchise de 1 000 \$ ou ce que vous voulez; ou peut-être encore permettre aux gens de racheter la franchise à un taux différent, comme on le fait pour une police d'assurance.

Toutefois, je le répète, je crois que vous êtes sur la bonne voie. J'aime bien ce que vous nous avez dit. Cependant, je me demande comment ce système pourrait fonctionner concrètement. Faudrait-il qu'à chaque fois qu'un épargnant se présentera dans un

## [Text]

8.25 per cent, which is better than the guy down the street who is paying me 8 per cent." The deposit taker would then have to say, "Yes, but..." and then stamp the thing with "No Insurance" or "Co-insurance" or "Deductible from CDIC". I am sure there is a mechanism that you have thought about that would make it work.

**Mr. Biddell:** I have not thought it through in any detail. Certainly, I ran into enough permutations and combinations on such an idea when I was winding up these trust companies. If the suggestion of a maximum rate or rates above which CDIC insurance would not apply, or if the idea of co-insurance or a deductible is adopted, then I am sure it would have to be publicized widely, which would not be difficult to do. Obviously, you would make it a criminal offence for a financial institution or a representative of that institution to misrepresent the case. Such publicity could involve posters right on the premises, advising of that fact, so that people could scarcely be misled, although some might still be. I do not think it would be difficult to cause such a thing to function.

One of the details that has occurred to me is that, in setting a higher rate than the bottom rate that applies where you have 100 per cent protection, let us say, you would examine the organization of the deposit-taking institution and discover what it intends to do with the money, as well as find out what protection there would be for the depositor. We all know that trust companies must put their trust business in a walled compartment, if you will. You might say — and I have not thought this through — "These are deposits, the proceeds of which the trust company will keep in trust, in a compartment, only to be invested in residential mortgages insured by NHA." That fund could attract a slightly higher rate.

**Senator Sylvain:** I want your view on this, Mr. Biddell. In some of our previous testimony on this matter, I believe it was felt that if we were to go ahead simply with co-insurance or a deductible, holus-bolus, and without any other features involved, it would drive the small companies out of business, thereby reducing competition. Most of the business, therefore, would wind up in the large banks. Do you think this might be an effect?

**Mr. Biddell:** I think it would have such an effect. It was one of the two reasons I did not like it when I suggested it back in 1970. I think that a rate scale combined with co-insurance would probably be the best solution.

**Senator Sylvain:** I have one more question. You mentioned the fact that it does not take a great deal of money to get into the trust business. It never used to cost a great deal of money to get into the insurance business either, but the capital requirements have been raised. I do not know what the capital requirements are today for trust companies. Would you also advocate that these be made high enough so that the chances of solvency would be a little better?

## [Traduction]

établissement en disant qu'il veut y déposer son argent parce qu'il verse du 8,25 p. 100, alors qu'un peu plus loin on ne propose que 8 p. 100, l'agent de cette institution de dépôts lui répond: «Oui, mais...» et met sur le papier un tampon portant la mention «pas d'assurance» ou «coassurance» ou «franchise sur le montant assuré par la SADC»? Je suis sûr que vous avez réfléchi à un mécanisme pour faire fonctionner le système.

**M. Biddell:** Je n'y ai pas vraiment réfléchi en détail, mais il est certain que j'ai retourné dans tous les sens cette idée quand je liquidais ces sociétés de fiducie. Si l'on adopte l'idée d'un taux maximum ou de taux au-delà desquels il n'y aurait plus d'assurance de la SADC, ou encore l'idée de la coassurance ou d'une franchise, il faudrait certainement faire une vaste campagne publicitaire, ce qui ne serait pas difficile. Évidemment, une institution financière ou un représentant de cette institution qui ferait de la fausse représentation commettrait une infraction criminelle. La publicité pourrait se faire au moyen d'affiches dans les établissements, de sorte que les clients ne risqueraient guère de se faire induire en erreur, en tout cas la grande majorité d'entre eux. Je ne pense pas qu'il serait très difficile de faire fonctionner ce régime.

J'ai pensé au détail suivant: si l'on voulait fixer un taux supérieur au taux plancher pour lequel on a une protection à 100 p. 100, par exemple, on examinerait l'organisation de l'institution de dépôts pour voir ce qu'elle compte faire de l'argent et savoir de quelle protection bénéficierait le déposant. Nous savons tous que les sociétés de fiducie doivent placer l'argent qu'elles reçoivent en fiducie dans une sorte de compartiment hermétique si vous voulez. On pourrait dire, et je n'ai pas vraiment poussé cette réflexion: «Voici des dépôts que la société conservera en fiducie dans un compartiment et n'investira que dans des hypothèques résidentielles assurées en vertu de la LNH». Un tel fonds pourrait rapporter un taux légèrement supérieur.

**Le sénateur Sylvain:** J'aimerais avoir votre point de vue sur cette question, monsieur Biddell. Je crois que certains des témoins qui ont déjà parlé de cette question avaient l'impression que si l'on optait tout d'un coup simplement pour la coassurance ou la franchise, sans rien d'autre, on évincerait les petites sociétés du marché, ce qui réduirait la concurrence. Ce sont les grandes banques qui récupéreraient à peu près tout le marché. Pensez-vous que cela risquerait d'être effectivement le cas?

**M. Biddell:** En effet. C'est une des deux raisons pour lesquelles cette idée ne me plaisait pas quand je l'ai proposée en 1970. Je pense que la meilleure solution serait de combiner une échelle de taux et la coassurance.

**Le sénateur Sylvain:** J'ai une autre question. Vous dites qu'il n'est pas nécessaire d'avoir beaucoup d'argent pour monter une société de fiducie. Il n'a jamais été nécessaire d'avoir beaucoup d'argent pour faire de l'assurance non plus, mais on a relevé les montants de capital nécessaires. J'ignore ce qu'on exige actuellement dans le cas des sociétés de fiducie. Seriez-vous aussi d'accord pour exiger un apport de capitaux assez élevé dans l'espoir que la société sera un peu plus solvable?

[Texte]

**Mr. Biddell:** Indeed. As you know, senator, the Bank for International Settlements has come out with a capital requirement formula for the banks now, something which must be looked at very carefully, and extended to all deposit-taking institutions, so far as I am concerned.

**Senator Stratton:** Sir, you have stated that folks should have a completely safe place in which to deposit their money. Do you think that if you combine your idea of co-insurance with a rate scale and full disclosure, it would be workable? When I say "disclosure" I mean whether the institution insures the deposit at all. We have to look at not just the banks, the trust companies and co-ops in this regard. If people are to become less dependent on government for pensions and the like, they will need to put their RRSP money somewhere.

**Mr. Biddell:** I do indeed. Let us say that I am a trust company and you come to me with some money you want to deposit. This is money you are saving for your retirement. When you walk in, you will see a poster. They will need to display it for you. It will state something like, "We can pay you this rate, and it will be fully insured. We can pay you this other rate, and that money will be used for this purpose, and it will only be partially insured. There will be a deductible, or some co-insurance." It is likely that many people would decide to take a sample of the menu and thereby protect themselves to some degree. I think it is very workable indeed. It would also provide the opportunity for the smaller institution to get started, and to carry on and compete. We have to have both those things.

**Senator Stratton:** My concern is that you do not want to cut the small guy out of the opportunity to offer a competitive rate. In other words, the small guy has to be able to attract money from the larger institutions, otherwise we would lose the competitive edge which is so desperately needed. If you feel there is a floor for the size of a trust company or a bank by which they have to have so much capital, so be it, as long as that opportunity for the smaller company is there to get into the market and compete. Do I understand that you feel quite strongly that that potential is there, with these guidelines?

**Mr. Biddell:** Indeed I do.

**Senator Stewart:** You mentioned what I will call the internal organization of deposit-taking insurance institutions as an important consideration. You have talked about an inclination to larceny among those who run and own some of these institutions. Is there any way in which requirements could be imposed with regard to the internal organization?

I do not know very much about these institutions. However, I have read that some are run really by their managers, and that the directors are pretty remote from what goes on. They meet once a year and get a large fee, or something like that, but have no close apprehension of what is really going on. Does that apply in the case of trust and loan companies?

[Translation]

**M. Biddell:** En effet. Comme vous le savez, sénateur, la Banque des règlements internationaux a maintenant établi une formule précisant les exigences de capital pour les banques, formule qu'il faut à mon avis examiner très soigneusement et étendre à toutes les institutions de dépôts.

**Le sénateur Stratton:** Vous dites que les gens devraient pouvoir déposer leur argent quelque part en toute sécurité. Pensez-vous que, si vous combinez votre idée de coassurance avec une échelle de taux et une divulgation intégrale, le système pourrait marcher? Quand je parle de «divulgation», je veux parler des conditions dans lesquelles l'institution assurera le dépôt. Nous ne devons pas nous en tenir uniquement aux banques, aux sociétés de fiducie et aux coopératives sur ce plan. Si les gens doivent être amenés à devenir moins dépendants du gouvernement pour leurs pensions et ce genre de choses, il faudra qu'ils puissent placer l'argent de leurs REER ailleurs.

**M. Biddell:** Supposons que je sois une compagnie de fiducie et que vous veniez me voir avec de l'argent que vous voulez déposer. Ce sont des économies pour votre retraite. En entrant dans l'établissement, vous allez voir une affiche. Il sera obligatoire de mettre cette affiche en évidence. Elle dira quelque chose du genre: «Nous pouvons vous verser tel taux, et vous serez entièrement assurés. Nous pouvons vous verser tel autre taux, et cet argent servira à telle ou telle chose, mais il ne sera que partiellement assuré. Il y aura une franchise ou une forme de coassurance». Bien des gens voudront probablement prendre un échantillon du menu et se protéger ainsi dans une certaine mesure. Je pense que le système peut très bien marcher. On permettrait aussi à de petits établissements de démarrer, de se développer et de concurrencer les autres. Il faut faire les deux choses.

**Le sénateur Stratton:** Il ne faudrait pas empêcher les petits de proposer un taux compétitif. Autrement dit, il faut que les petits établissements puissent proposer quelque chose de plus attrayant que les grandes institutions, sinon nous perdrons l'avantage de la concurrence dont nous avons si désespérément besoin. Si vous estimez qu'une société de fiducie ou une banque doit avoir un capital minimum de tant, soit, à condition que les petites sociétés puissent aussi les concurrencer sur le marché. Si je vous comprends bien, vous êtes convaincu que c'est possible avec ces lignes directrices?

**M. Biddell:** Absolument.

**Le sénateur Stewart:** Vous dites que ce que j'appellerais l'organisation interne des institutions de dépôts est une considération importante. Vous avez parlé d'un penchant pour la malhonnêteté chez les dirigeants et propriétaires de certaines de ces institutions. Y aurait-il un moyen d'imposer certaines exigences en ce qui concerne l'organisation interne?

Je ne connais pas grand-chose à ces institutions. Toutefois, d'après ce que j'ai pu lire, certaines sont véritablement gérées par les gérants, alors que les directeurs n'ont qu'une très lointaine idée de ce qui se passe. Ils se réunissent une fois par an et encaissent un jeton de présence substantiel ou quelque chose comme cela, mais ils n'ont qu'une vague idée de ce qui se passe en réalité. Est-ce vrai dans le cas des sociétés de fiducie et de prêts?



[Text]

**Mr. Biddell:** I think it probably does, in some of them. It certainly did in some that I had to liquidate many years ago. I did give them one example of this cooperative. That is what I meant by their internal organization, their internal rule, which should be external rules imposed by government. In my view there is no way that a cooperative or a credit union should be entitled to pledge all of its assets to a bank for loans and, at the same time, continue to take in deposits from the public. If they get into trouble, if management is unethical or a bit larcenous, then they will try to keep their heads above water by encouraging people to give them more deposits so that they can feed that money to the bank to keep themselves alive. That is the sort of situation that we must guard against.

There are other measures that could be taken internally. There is the trust idea that I spoke of, where you have to take the proceeds of those deposits and use them only for certain specified purposes, certain specified investments. You must preserve those investments as security for those deposits. We have the perfect analogy of that in our trust companies where they have to keep a demarcation between their trust assets and their other assets. It is that sort of thing to which I refer.

**Senator Stewart:** When one of these institutions goes belly up, do the managers typically suffer major financial consequences, or are their assets isolated from the disaster?

**Mr. Biddell:** Almost certainly they are isolated. I have seen them prosecuted. We have been involved in that. They have been fined, and some have been sent to prison, and that sort of thing. Certainly, the chap who has larceny in his soul does not put his personal assets at risk.

**Senator Stewart:** Should there be a requirement insofar as internal organization is concerned so that the government, in allowing these companies to take deposits, is not, in effect, licensing voracious tigers?

**Mr. Biddell:** They did, and I think government was trying hard to improve the climate. We worked hard at that in Ontario after the Crown-Greymac-Seaway matter and came up with different rules. Ontario set up its own Superintendent of Financial Institutions. I know him well. He is a capable guy with a capable staff, but they only see the failures after the fact. We need better rules.

**Senator Stewart:** Our typical approach to criminal activity is that we deal with it after the fact.

**Mr. Biddell:** Yes.

**The Chairman:** Perhaps we should have heavier penalties — after the fact, it is true — in these cases.

**Mr. Biddell:** That may well be the case. I have my thinking concentrated on how to best resolve the problem. This could be done very quickly if the government, the Department of Finance and CDIC were prepared to look at it seriously.

[Traduction]

**M. Biddell:** Probablement dans certains cas. C'était le cas d'un certain nombre des sociétés que j'ai été amené à liquider il y a des années. J'ai mentionné l'exemple de cette coopérative. C'est ce que je voulais dire quand j'ai parlé d'organisation interne, de règlement interne, qui devrait être un règlement imposé de l'extérieur par le gouvernement. À mon avis, une coopérative ou une caisse de crédit ne devrait en aucun cas être autorisée à donner tous ses actifs en nantissement à une banque pour obtenir des prêts et à continuer en même temps de recueillir les dépôts du public. Si une institution se trouve en difficultés et que ses dirigeants sont d'une moralité douteuse ou ont un léger penchant pour l'escroquerie, ils vont essayer de s'en sortir en encourageant les gens à leur confier encore plus d'argent qu'ils vont verser à la banque pour pouvoir surnager. C'est de cela qu'il faut nous méfier.

On pourrait adopter d'autres mesures sur le plan interne. Il y a l'idée de fiducie dont je vous ai parlé, où le produit des dépôts ne peut être affecté qu'à certains investissements bien précis. Ces investissements doivent être une garantie pour les dépôts. Nous avons une illustration parfaite de cette situation avec nos sociétés de fiducie qui doivent respecter une démarcation entre les actifs qu'elles détiennent en fiducie et leurs autres actifs. C'est de ce genre de chose que je parle.

**Le sénateur Stewart:** Quand une de ces institutions fait la culbute, ses dirigeants subissent-ils des pertes financières importantes, ou leurs actifs sont-ils totalement à l'abri de la catastrophe?

**M. Biddell:** Ils sont presque toujours à l'abri. J'ai vu tenter des poursuites contre ces gens-là. Nous nous en sommes occupés. Il y en a auxquels on impose des amendes, certains que l'on envoie en prison, tout cela. Il est certain que l'individu qui médite un mauvais coup ne va pas risquer ses biens personnels.

**Le sénateur Stewart:** Faudrait-il imposer une exigence en matière d'organisation interne pour éviter que le gouvernement, qui autorise ces sociétés à recueillir des dépôts, ne donne en fait le feu vert à des tigres voraces?

**M. Biddell:** On l'a fait, et le gouvernement a vraiment fait un effort, je crois, pour améliorer le climat. Nous avons fait un gros effort en Ontario après l'affaire Crown-Greymac-Seaway, et établi des règles différentes. L'Ontario a créé son propre surintendant des institutions financières. Je le connais bien. C'est quelqu'un de compétent, avec du personnel compétent, mais il ne découvre les faillites qu'après coup. Il nous faudrait de meilleures règles.

**Le sénateur Stewart:** C'est typique: nous nous occupons des crimes une fois qu'ils sont commis.

**M. Biddell:** En effet.

**Le président:** Peut-être faudrait-il alourdir les sanctions — après coup, certes — dans ces cas.

**M. Biddell:** Peut-être. Je cherche surtout à trouver la meilleure solution au problème. Ce serait possible très rapidement si le gouvernement, le ministère des Finances et la SADC étaient prêts à s'en occuper sérieusement.

[Texte]

**The Chairman:** How would you strike the nominal rate or nominal rates? Would it be tied to the bank rate? Would it be tied to the inflation rate and, if so, what inflation rate?

**Mr. Biddell:** I have some difficulty in responding to that, senator, because my whole book was on the subject of how inflation is contained, and how to get governments out of deficit financing. All of that is predicated on keeping our interest rates in Canada at the lowest possible, practical level. If that were suggested to me in the regime that prevailed during our last Governor or his predecessor, I would not have been happy at all to see him making the decision as to what that rate was to be.

**The Chairman:** Would you spell that out?

**Mr. Biddell:** I promised the chairman that I would not stray from the subject. My concern is to keep interest rates down. The only tool that the central banks think they have to contain inflation is to push interest rates up. I do not want to see the rates on this scale go up every time they push the rates up in the interests of containing inflation.

**Senator Stewart:** We hear about the attractiveness of faraway places such as the Pacific Rim, and now India as places for deposit-taking institutions to invest money. Surely this drive has an upward pressure on interest rates within Canada?

**Mr. Biddell:** Yes, indeed it does.

**Senator Stewart:** How will interest rates be kept down in Canada? How will that upward pressure be countervailed?

**Mr. Biddell:** Sir, I have devoted the last four years to answering that question, and it is in the book and I will leave you a copy of it. I cannot attempt to answer that question here.

**Senator Stewart:** I should ask the chairman to distribute copies to the members of the committee.

We have been told that much of the trouble for deposit-taking institutions in Canada recently related to commercial real estate.

**Mr. Biddell:** Yes.

**Senator Stewart:** You seem to be emphasizing bad management here this morning. The question that comes to my mind is the following: Is it only the small guys who have been guilty of bad management, or have some major deposit-taking institutions been guilty of bad management but have been able to mask that by the fact that their wheel base is so long, and they are so diversified in their lending portfolios? For example, have the major banks been better managed insofar as commercial real estate is concerned than trust companies?

**Mr. Biddell:** I spent my entire professional career working mostly for the banks, and I have many friends there, but I would agree with your comments in spades. They took tremendous losses, as we all know. While I may have appeared to emphasize poor management, there were many other factors involved, not

[Translation]

**Le président:** Comment fixeriez-vous le taux nominal ou les taux nominaux? Serait-il lié au taux des banques? Serait-il lié au taux d'inflation et, dans cette éventualité, à quel taux d'inflation?

**M. Biddell:** J'ai du mal à répondre à cette question, sénateur, car tout mon livre est consacré aux moyens d'enrayer l'inflation et d'amener les gouvernements à ne plus se financer par le déficit. Tout cela part de l'idée de maintenir nos taux d'intérêt au Canada au plus faible niveau possible. Si on m'avait suggéré cela dans le cadre du régime en vigueur sous la direction de notre dernier gouverneur ou de son prédécesseur, je n'aurais pas été content du tout de le voir décider lui-même de ce taux.

**Le président:** Pourriez-vous développer?

**M. Biddell:** J'ai promis au président de ne pas m'écarter du sujet. Ce que je veux, c'est éviter que les taux d'intérêt montent. Les banques centrales pensent que le seul moyen dont elles disposent pour contenir l'inflation consiste à faire monter les taux d'intérêt. Je n'ai aucune envie de voir les taux de cette échelle augmenter à chaque fois qu'on relèvera les taux d'intérêt pour contenir l'inflation.

**Le sénateur Stewart:** On entend parler de l'attrait exercé par des régions comme la bordure du Pacifique et maintenant l'Inde sur les institutions de dépôts qui veulent investir. Cela doit entraîner une pression à la hausse sur les taux d'intérêt au Canada?

**M. Biddell:** En effet.

**Le sénateur Stewart:** Comment peut-on empêcher les taux d'intérêt d'augmenter au Canada? Comment peut-on résister à cette pression?

**M. Biddell:** J'ai passé les quatre dernières années à répondre à cette question, et vous trouverez cette réponse dans mon livre dont je vais vous laisser un exemplaire. Il est impossible de vous répondre ici.

**Le sénateur Stewart:** Il faudrait que je demande au président d'en faire distribuer des exemplaires aux membres du comité.

On nous a dit qu'une grande partie des difficultés que connaissent ces derniers temps les institutions de dépôts au Canada sont liées à l'immobilier commercial.

**M. Biddell:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez l'air d'insister beaucoup sur la mauvaise gestion. Voici ce que je me demande: est-ce que ce sont seulement les dirigeants de petits établissements qui sont coupables de mauvaise gestion, ou est-ce que les dirigeants de certaines grandes institutions de dépôts en font autant mais réussissent à camoufler leurs erreurs derrière l'immensité de ces institutions et les ramifications multiples de leurs portefeuilles de prêts? Les grandes banques sont-elles par exemple mieux gérées que les sociétés de fiducie pour ce qui est de l'immobilier commercial?

**M. Biddell:** J'ai passé la totalité de ma carrière professionnellement à travailler principalement pour les banques, et j'ai de nombreux amis dans ce secteur, mais je suis tout à fait d'accord avec ce que vous dites. Ces banques ont subi des pertes colossales, comme nous le savons tous. J'ai peut-être donné



[Text]

the least of which was the general belief that inflation was here to stay, and property values could do nothing but go up.

I am not one to sit around and criticize people for making the mistakes that everybody made, and I suppose I would have made myself. However, that is the problem. Because they do diversify their investments, the large banks are certainly in better shape to stand the heat than are many of the smaller institutions which put too many of their eggs in too few baskets.

This is why a moment ago I stated that when one is looking at this proposal, one should seriously consider tying the rates to the type of investment, the mix of investment that will be the purpose for which those deposits are used.

**Senator Thériault:** Mr. Biddell, I have been thinking of what you have stated and you have made some good suggestions. There was a "psychology" 10 years ago that prices of real estate had no place to go but up. I agree with what you have stated about the banks, because somebody else picks up the interest, and that is the every day customers of the banks. In this day where there is a psychology of government cutbacks, many people are advocating almost no government intervention at all, and the most popular politicians are those fighting governments. How do you expect that there can be any more regulation imposed by any government?

**Mr. Biddell:** It would be perfectly reasonable and, quite frankly, quite easy to impose such a system as I have described. It is not complicated at all. In order to do it properly, it may require a few more rules which deposit-taking institutions must abide by. I do not look upon it as something that would be at all difficult to administer. I have had to run trust companies. I have had to run banks, and I think I know the problems. I spent my life working for them, and with them. I certainly do not believe I have put anything forward that will seriously inhibit the responsible operators in the financial institution field.

**Senator Thériault:** Even if I accept that statement, every time a government passes any type of regulation, that implies having people to supervise those regulations. That is my point. Governments are reluctant to do anything any more, sometimes even if it is badly needed, because it may cause them to have to employ a few more people.

**Mr. Biddell:** Which I think is a disgrace, but that is a personal opinion, and I say it many times in what I have written here. Government cutbacks mean tossing people out of their jobs, and that is not the way things should be done.

The present apparatus which the federal government has to supervise their financial institutions, the provinces also have, and

[Traduction]

l'impression d'insister surtout sur la mauvaise gestion, mais il y avait aussi de nombreux autres facteurs, dont le moindre n'était pas la croyance généralisée que l'inflation allait se maintenir et que la valeur des propriétés ne pourrait qu'augmenter.

Je ne vais pas me mettre à critiquer les gens qui ont commis les mêmes erreurs que tout le monde, que j'aurais probablement commises moi-même. C'est toutefois là le problème. Comme elles diversifient leurs investissements, les grandes banques réussissent probablement mieux à surmonter les crises que les petites institutions qui mettent trop de leurs oeufs dans trop peu de paniers.

C'est pour cela que je disais tout à l'heure à propos de cette proposition qu'il fallait sérieusement envisager de lier les taux aux types d'investissements, aux mélanges d'investissements auxquels seront affectés ces dépôts.

**Le sénateur Thériault:** Monsieur Biddell, j'ai réfléchi à ce que vous nous avez dit, et vous nous avez présenté de bonnes suggestions. Il y a 10 ans, il y avait une école de pensée selon laquelle les prix de l'immobilier ne pouvaient qu'augmenter. Je suis d'accord avec ce que vous dites au sujet des banques, parce que quelqu'un d'autre récupère l'intérêt, ce quelqu'un étant les clients des banques. Maintenant que nous avons un courant de pensée qui va dans le sens de coupures dans le gouvernement, bien des gens souhaitent que le gouvernement n'intervienne pratiquement pas, et les politiciens les plus en vogue sont ceux qui s'en prennent aux gouvernements. Comment voulez-vous dans ces conditions qu'un gouvernement impose de nouvelles réglementations?

**M. Biddell:** Il serait tout à fait raisonnable et franchement très facile d'imposer un régime comme celui que je vous ai décrit. Ce n'est pas compliqué du tout. Pour le faire correctement, il faudrait peut-être imposer quelques règles supplémentaires aux institutions de dépôts. Je crois que ce ne serait pas difficile du tout à administrer. Je me suis occupé de diriger des sociétés de fiducie. J'ai dû diriger des banques, et je crois que je connais les problèmes. J'ai passé ma vie à travailler pour ces établissements et avec eux. Je crois que je n'ai rien proposé qui puisse gêner les institutions financières agissant de façon responsable.

**Le sénateur Thériault:** Même si j'accepte cette déclaration, chaque fois qu'un gouvernement adopte un règlement quelconque, cela implique une certaine surveillance pour garantir le respect des règlements. C'est ce que je veux dire. Les gouvernements hésitent à faire davantage, même parfois lorsque c'est vraiment nécessaire, parce qu'ils risquent d'être obligés d'engager quelques employés de plus.

**M. Biddell:** Ce qui est vraiment déplorable d'après moi, mais c'est une opinion personnelle et je le répète à plusieurs reprises dans ce que j'ai écrit ici. Les compressions budgétaires gouvernementales ont fait perdre leur emploi à beaucoup de gens et ce n'est pas ainsi que les choses devraient se passer.

Le mécanisme que le gouvernement fédéral a actuellement pour surveiller ces institutions financières existe également dans les



[Texte]

they could certainly administer a regime such as this without any more people at all. It would be simple for them to do.

**Senator Thériault:** You mentioned a certain cooperative in Ontario, and you mentioned regional institutions. In my province, at least in the French-speaking part of the province, the Caisse populaires are becoming an active player in financing with over \$1 billion saved, and that is guaranteed by the provincial government.

**Mr. Biddell:** Yes.

**Senator Thériault:** When talking about regional and smaller institutions, what prevents provincial governments, or regional governments in the case of the Atlantic provinces, from having some rules to protect the smaller institutions and make it possible for them to stay operational and surviving?

**Mr. Biddell:** There is nothing to prevent it, and some of them do, as you have pointed out, but they also need measures such as this to avoid getting themselves involved in the losses that the federal CDIC has incurred, and will again.

**Senator Thériault:** I have always found it strange that people can run institutions supposedly with boards of directors and squander, waste or defraud large sums of moneys. We see it happen especially when the economy goes bad, and very seldom do any of these individuals end up losing everything. Is there no way that we can put more responsibility, via regulation, on those people and on these boards of directors who manage these companies? After all, they are paid to oversee the management of these companies and make the important decisions.

Ordinary people have a difficult time understanding when some bank or trust company goes belly up, and those people involved end up in Argentina or Switzerland as millionaires for the rest of their lives. Is there no way that we can put some pressure on those who are responsible?

**Mr. Biddell:** Within our system, senator, I do not think that we can go very much further than we already have. If we put criminal sanctions on directors of financial institutions, it would be very difficult, if not impossible, for anyone to act. If you are a director, unless you are there in a hands-on capacity where you have access to any information you want at any time, and unless you have a great deal of financial and accounting experience, you do not have a hope.

I am a director. I have not been a director of many companies; I never was, of course, until I retired. In one company, which is very well run, we meet four times a year. I am on the audit committee. I know many of you are probably in the same position. What chance do you have if your management suddenly decides to go haywire and lie to you, misinform you and misrepresent what is going on? Sure, it will catch up with them eventually, but what chance in the world did you have to know it was being done?

[Translation]

provinces et elles pourraient certainement administrer un régime comme celui-là sans personnel supplémentaire. Ce serait simple pour elles.

**Le sénateur Thériault:** Vous avez parlé d'une certaine coopérative en Ontario et aussi d'institutions régionales. Dans ma province, tout au moins dans la partie francophone, les caisses populaires sont de plus en plus actives dans le domaine financier avec plus d'un milliard de dollars en épargne, et la garantie du gouvernement provincial.

**M. Biddell:** Oui.

**Le sénateur Thériault:** Au sujet des institutions régionales et de moindre importance, qu'est-ce qui empêche les gouvernements provinciaux ou les gouvernements régionaux dans le cas des provinces atlantiques d'établir des règles pour protéger les petites institutions et leur permettre de rester opérationnelles et de survivre?

**M. Biddell:** Il n'y a rien qui les en empêche et certains d'ailleurs le font, comme vous l'avez signalé, mais il faut également des mesures comme celles-là pour ne pas risquer des pertes comparables à celles qu'a subies la SADC fédérale et qui se reproduiront certainement.

**Le sénateur Thériault:** J'ai toujours trouvé curieux que l'on puisse diriger des institutions, en principe avec des conseils d'administration, et dilapider, gaspiller ou détourner de grosses sommes d'argent. Cela se produit particulièrement lorsque l'économie va mal et il est très rare que ces personnes finissent par tout perdre. N'y a-t-il pas un moyen de donner une plus large part de responsabilité, peut-être par le biais de règlements, aux personnes et aux conseils d'administration qui dirigent ces compagnies? Après tout, elles sont payées pour assurer la gestion de l'entreprise et prendre les décisions importantes.

Le grand public a du mal à comprendre que, lorsqu'une banque ou une société de fiducie fait faillite, les personnes mêlées à l'affaire se retrouvent en Argentine ou en Suisse où elles vont vivre comme des millionnaires jusqu'à la fin de leurs jours. Ne peut-on pas exercer certaines pressions sur les responsables?

**M. Biddell:** Dans notre système, sénateur, je ne crois pas qu'il soit possible d'aller beaucoup plus loin que ce qui a déjà été fait. Si nous infligions des sanctions pénales aux administrateurs d'institutions financières, il serait très difficile, sinon impossible, à qui que ce soit d'agir. Si un administrateur ne peut prendre les choses en main et avoir accès à tout moment à l'information qu'il désire, et s'il n'a pas une très grande expérience financière et comptable, il n'a aucune chance.

Je suis administrateur. Je n'ai pas fait partie de beaucoup de conseils d'administration; je ne l'ai jamais fait jusqu'à ma retraite, naturellement. Dans l'une des sociétés, qui est très bien gérée, nous nous réunissons quatre fois par an. Je fais partie du comité de vérification. Je sais que beaucoup d'entre vous se trouvent dans la même situation. Quelles sont vos chances si tout d'un coup vos gestionnaires perdent la boule et décident de vous mentir, de vous donner de fausses informations et de vous tromper sur la réalité? Bien sûr, tout finira par éclater au grand jour, mais quelle chance aviez-vous de savoir ce qui se passait?

*[Text]*

**Senator Thériault:** I understand your position. By the same token, a board of directors of a major institution do not hire the first person who comes off the street to manage their business. Is there no way of protecting that management and making it more responsible?

**Mr. Biddell:** No. We do our best with the Office of the Superintendent of Financial Institutions and their provincial counterparts. They have access to all the information and can go anywhere at any time. But as one of the more responsible and one of the largest ones said to me the day before yesterday, "I only learn about it after it happens."

**Senator Thériault:** Is it not true that most directors on boards of directors are appointed for what they have done in the past, who they are, and what their experience is in business?

**Mr. Biddell:** Look at the directors of our chartered banks: Almost all are the CEOs of the largest borrowers from the banks. I do not think that a situation such as we have here, which urgently requires attention, will be best served by trying to find a way to make directors responsible, or more responsible.

**Senator LeBreton:** The first thing I did was write down the name of this book in order that I can read it. Thank you very much for appearing today, sir.

Your suggestion of tying rates to investments is one of the best we have heard so far. My question is not so much a question as an expression of my puzzlement. When John Evans appeared on behalf of the Trust Companies Association of Canada, he strongly urged us not to change the system, to leave it as it is with CDIC fully guaranteeing up to \$60,000, based on the view that they are at a competitive disadvantage because government will not allow large institutions to fail, and so therefore we are hindering their right to compete.

I look at this situation from a smaller consumer's point of view, and many people now realize that governments cannot provide for their retirement, so they will take their money and put it into safe investments, they hope.

Why would the trust companies take that view? If another trust company fails, that impacts on all trust companies, and drives people to the larger banks. Why would they not support some type of tying rates to investment or co-insurance? It seems to make common sense, because people do not differentiate. For example, when a trust company fails, people take their money out of, say, Canada Trust and put it in the Royal Bank, because they label all the trust companies in the same vein.

**Mr. Biddell:** Senator, your remarks are right on point. No one has ever made this suggestion before. I have not run into anyone before who has heard of it. My idea was developed over four years of work, with many people whom I think are brilliant,

*[Traduction]*

**Le sénateur Thériault:** Je comprends ce que vous voulez dire. Mais c'est justement pour cela que le conseil d'administration d'une grande institution n'engage pas le premier venu pour gérer ses affaires. Ne peut-on pas protéger ces gestionnaires et les rendre plus responsables?

**M. Biddell:** Non. Nous faisons le maximum avec les membres du Bureau du surintendant des institutions financières et leurs homologues provinciaux. Ils ont accès à tous les renseignements et peuvent aller partout à tout moment. Mais comme me l'a dit avant-hier le représentant de l'une des plus grandes et des plus responsables: «Je n'apprends les choses qu'après».

**Le sénateur Thériault:** N'est-il pas vrai que la plupart des administrateurs membres du conseil d'administration sont nommés pour ce qu'ils ont fait auparavant, ce qu'ils sont, et en raison de leur expérience dans le domaine?

**M. Biddell:** Prenez les administrateurs de nos banques à charte: presque tous sont les directeurs généraux des plus gros emprunteurs des banques. Je ne crois pas que ce soit en cherchant à rendre les administrateurs responsables, plus responsables, que l'on puisse régler le problème que nous avons ici et qui exige une attention immédiate.

**Le sénateur LeBreton:** J'ai commencé par prendre note du nom de ce livre afin de pouvoir le lire. Merci beaucoup d'être venu comparaître aujourd'hui, monsieur.

Votre suggestion de lier les taux aux investissements est l'une des meilleures que nous ayons entendue jusqu'ici. Ma question n'est pas tant une question qu'une expression de ma confusion. Lorsque John Evans a comparu au nom de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, il nous a exhortés à ne pas modifier le système, à le laisser tel quel avec la garantie de la SADC jusqu'à concurrence de 60 000 \$, considérant que les compagnies sont désavantagées sur le plan de la concurrence et sont donc en position d'infériorité parce que le gouvernement ne peut laisser s'effondrer les grandes institutions.

J'étudie la situation du point de vue du petit consommateur; beaucoup de gens se rendant compte maintenant que les gouvernements ne peuvent leur assurer une retraite suffisante, vont placer leur argent de façon sûre, c'est du moins ce qu'ils espèrent.

Pourquoi les sociétés de fiducie adopteraient-elles cette position? Si une société de fiducie fait faillite, cela va avoir des répercussions sur toutes les autres, et pousser les gens vers les grandes banques. Pourquoi ne seraient-elles pas favorables à un lien entre les taux et les investissements ou à la coassurance? Cela semble logique parce que le public ne fait pas la différence. Par exemple, lorsqu'une société de fiducie fait faillite, les gens retirent leur argent de Canada Trust, mettons, pour le placer à la Banque royale, parce qu'ils mettent toutes les sociétés de fiducie dans le même panier.

**M. Biddell:** Vos remarques sont très justes, sénateur. Personne n'avait jamais proposé cela auparavant. Je n'ai jamais rencontré quelqu'un qui en ait entendu parler. Mon idée est l'aboutissement de quatre ans de travail passés à rassembler des



[Texte]

in putting together ideas and it is included in this book. I think the trust companies would welcome such a scheme. The manner in which it should be approached is to put it before them and ask them to comment on it and ask them to suggest how it should work, because it will work. I have not done that yet. I had no mandate to do it. When I saw that this committee was seized with this problem of deposit insurance, the only game in town seemed to be co-insurance which — saving my history in it — is not enough; it is not the correct answer. There is a better answer, and this is, perhaps it, or at least a better one. Perhaps if you put it to the institutions and the banks themselves, and ask how we could make this idea work, we would wind up with the system, or a better one.

**Senator LeBreton:** I think it is in their interests.

**Mr. Biddell:** I do too.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Biddell. We appreciated you taking the time and the trouble to come down from Toronto for the morning.

Our next witnesses is Lillian Morgenthau, President of the Canadian Association of Retired Persons. We welcome another Torontonian to Ottawa.

**Ms Lillian Morgenthau, President, Canadian Association of Retired Persons:** I am a Hamiltonian.

**The Chairman:** As I understand it, you would like to make a few comments and then we will ask you some questions.

**Mr. Biddell:** I should have brought my resume, but who wants to go through 10 pages!

**The Chairman:** I know a fair bit about your organization. However, you may wish to tell my colleagues on the committee a little about it.

**Ms Morgenthau:** The Canadian Association of Retired Persons is an association for people over 50 years of age, whether retired or not. We must take into consideration that people in this age group number 7.1 million Canadians. CARP was established — I am glad to say that I am the founder — in 1984, although it was incorporated in 1977.

It took a number of years to put the organization together, to do the printing and the thinking, and it has a two-fold type of thinking. One is to help the economy of people over 50 by establishing discounts, recommendations, and the saving of money along the way. The other is to speak to people like yourselves, to lobby and to make sure that the quality of life for people over 50 will be improved.

At this point in time, we have approximately 180,000 members. We grow at a rate of approximately 100 members a day. Hopefully, by the year 2000 we will number 1 million. By that time you will all be members; you will all be 50, so you can become part of the grouping.

[Translation]

idées avec de nombreuses personnes que je considère brillantes, et tout cela est inclus dans ce livre. Je crois que les compagnies de fiducie seraient très favorables à ce genre de système. Le mieux serait de le leur soumettre et de leur demander de présenter leurs commentaires et de faire des propositions sur la façon dont il pourrait fonctionner, parce qu'il doit fonctionner. Je ne l'ai pas encore fait parce que je n'avais pas le mandat de le faire. Lorsque j'ai vu que ce comité étudiait le problème de l'assurance-dépôts, la seule solution existante semblait être la coassurance et cela ne suffit pas — ne parlons pas de moi; ce n'est pas la bonne réponse. Il y a mieux et c'est peut-être celle-ci, ou tout au moins celle-ci est-elle meilleure. Si vous présentez l'idée aux institutions et aux banques elles-mêmes en leur demandant comment nous pourrions la concrétiser, le système finirait par être appliqué, celui-là ou un autre encore meilleur.

**Le sénateur LeBreton:** Je crois que c'est dans leur intérêt.

**M. Biddell:** Moi aussi.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Biddell. Nous vous remercions d'avoir pris le temps et la peine de venir de Toronto ce matin.

Le témoin suivant est Lillian Morgenthau, présidente de l'Association canadienne des personnes retraitées. Nous accueillons à nouveau une personne de Toronto à Ottawa.

**Mme Lillian Morgenthau, présidente, Association canadienne des personnes retraitées:** Je suis de Hamilton.

**Le président:** Si j'ai bien compris, vous voudriez faire quelques commentaires avant que nous ne vous posions des questions.

**M. Biddell:** J'aurais dû apporter mon curriculum vitae, mais qui a envie de lire 10 pages!

**Le président:** Je connais assez bien votre organisation mais il serait bon que vous la présentiez un peu plus précisément à mes collègues du comité.

**Mme Morgenthau:** L'Association canadienne des personnes retraitées est une association destinée aux personnes de plus de 50 ans, retraitées ou non. Nous ne devons pas oublier qu'il y a 7,1 millions de Canadiens dans ce groupe d'âge. L'Association a été créée — et je suis heureuse de dire que j'en suis la fondatrice — en 1984, bien qu'elle ait été constituée en société en 1977.

Il a fallu plusieurs années pour structurer l'organisation, s'occuper des détails matériels et de la réflexion, celle-ci comportant deux volets. Nous voulons d'une part améliorer la situation économique des personnes de plus de 50 ans grâce à des réductions, des recommandations, et des économies. Par ailleurs, nous voulons présenter notre point de vue à des personnes comme vous et faire du lobbying en vue d'améliorer la qualité de vie des personnes de plus de 50 ans.

À l'heure actuelle, nous avons environ 180 000 membres. Nous gagnons à peu près 100 membres par jour et si tout va bien, en l'an 2 000, nous serons 1 million. D'ici là, vous serez tous membres; vous aurez tous 50 ans et vous pourrez faire partie du groupe.



*[Text]*

This is an organization that I feel is certainly needed in Canada. It is one that has a voice, and speaks for a group that never had a voice before. Please do not think that we are all at the 80 and 90-year old stage. The average age is, in fact, 62 years. Therefore, you are talking to an active, vibrant, intelligent grouping such as yourselves.

Having said that, we are now very concerned about what you are doing, because with this mandate, you touch every Canadian, whether it is a child who has put her pennies into a bank account, a young man who is trying to save enough for his old age, or the people who have no income coming in every week except from their investments and pensions.

Now that we know the groupings that we are talking about, I should like to bring to you some of the thinking that has come out of our membership.

This brief was written for us by accountants and by people with knowledge of bank deposits. Naturally, we cannot be all things to all people. Therefore, we consult the experts. I am sorry that I did not know about you, Mr. Biddell, or you would have been part of the grouping. Basically, some of the things that have been discussed here today are not what we like, but some of the things have some merit. However, I will go through the book that Mr. Biddell gave me later. In fact, I am sure that everyone will go through it.

I should like to share some thoughts with you. First of all, remember who I am speaking for. In the last few years, seniors have seen the failure, or the merging to a state of failure of the Mercantile Bank, the Northland Bank, the Continental Bank and Lloyd's Bank of Canada. We have seen Royal Trust, Central Guarantee Trust, Standard Trust, Penner Trust, Canada Permanent Trust — all of these and many more smaller trust companies — fail or be taken over in a bailout manoeuvre. We read about savings and loans failures and prophecies of doom and gloom. We are fearful about the stability of all our financial institutions. Some of the five banks that are the major banks have made terrible investments. Their European communist investments are worth billions of dollars. They had to regroup and recoup from the moneys that they had. No one is infallible. When we look at all of this, we should remember that no one — and certainly not the big banks — is infallible. I was glad to see you bring these points out.

It is apparently impossible for anyone, even those supposedly in the know, such as the Superintendent of Financial Institutions, to foresee the failure of a major trust company or bank. We therefore doubt that it is reasonable for a retired senior, or someone over 50, to be able to judge the solvency of a financial institution accurately. Basically, retired and mature people depend on CDIC coverage to allow them sleep at night.

*[Traduction]*

C'est une organisation qui, d'après moi, est tout à fait nécessaire au Canada; elle a une voix et présente le point de vue d'un groupe qui n'a jamais pu se faire entendre. Ne croyez pas que nous avons tous 80 et 90 ans. En fait, l'âge moyen est de 62 ans. C'est par conséquent un groupe actif, énergique, intelligent, tout comme vous.

Cela étant dit, nous attachons beaucoup d'importance à ce que vous faites actuellement, parce qu'avec ce mandat, vous touchez tous les Canadiens, aussi bien les enfants qui ont déposé leurs petits sous à la banque, les jeunes qui essaient d'économiser suffisamment pour leurs vieux jours, ou ceux qui n'ont d'autres revenus hebdomadaires que leurs placements et leur pensions.

Maintenant que vous pouvez un peu mieux situer notre groupe, je voudrais vous présenter le fruit de la réflexion de nos membres.

Ce mémoire a été rédigé pour nous par des comptables et des personnes connaissant la question des dépôts bancaires. Naturellement, il est impossible de tout faire et nous faisons appel à des experts. Je regrette de ne pas vous avoir connu, monsieur Biddell, car vous auriez pu faire partie du groupe. Je dirais que certaines des choses qui ont été discutées ici aujourd'hui ne correspondent pas à ce que nous préconisons mais ont parfois des avantages. Néanmoins, je lirai le livre que m'a donné M. Biddell plus tard. En fait, je suis sûre que tout le monde va le lire.

Je voudrais vous faire part de certaines idées. Tout d'abord, il ne faut pas oublier qui sont ceux que je représente. Durant les dernières années, les personnes âgées ont été témoins de la faillite ou de la fusion précédant la faillite de la Banque mercantile, de la Norbanque, de la Continental Bank et la Lloyd's Bank of Canada. Nous avons vu le Trust Royal, Central Guarantee Trust, Standard Trust, Penner Trust, le Permanent — toutes ces sociétés de fiducie et beaucoup d'autres plus petites — faire faillite ou être reprises dans le cadre d'une manoeuvre de renflouement. Nous avons appris les faillites des petites institutions d'épargne et entendu toutes sortes de prophéties apocalyptiques. Nous sommes inquiets pour la stabilité de toutes nos institutions financières. Certaines des cinq grandes banques ont fait de très mauvais placements. Leurs placements dans les pays communistes européens représentent des milliards de dollars. Elles ont dû se regrouper et se reprendre en utilisant les fonds qu'elles avaient. Personne n'est infallible. Lorsque nous voyons ce genre de situation, nous devons nous souvenir que personne n'est infallible — et certainement pas les grandes banques. J'ai été heureuse que vous souleviez ces questions.

Il est apparemment impossible pour quiconque, même ceux qui sont censés savoir, comme le Surintendant des institutions financières, de prévoir la faillite d'une grande société de fiducie ou d'une grande banque. Il n'est donc pas raisonnable de demander à une personne âgée à la retraite ou à une personne de plus de 50 ans de juger de la solvabilité d'une institution financière. En fait, c'est grâce à la protection de la SADC que les personnes âgées et retraitées peuvent dormir sur leurs deux oreilles.

## [Texte]

Retired people today are unique in that, as a group, they have the most money on deposit and are therefore at risk. When we talk about a deposit, we are not talking of \$100,000 or \$300,000; we are talking about the guy who goes to the bank with \$10,000; or the little kid who has been told, "Go to the bank. Put your money in the bank and it will grow." We are talking about not only the retired, but especially the retired.

This is the only group that has lived through the Great Depression and can remember the bank failures of the thirties. Of course, I was not there. The members of his group are, of necessity, the most cautious and fearful of taking any risks with their money. They would be the first to panic and start removing deposits from all but the largest financial institutions. This would make the five or six banks that we have so big and so powerful that I do not even know if the government could control them. As my professor of economics said, "Everything but everything is based on economics." If we give this kind of power to five institutions, we are in for a lot of trouble.

Even without changing the level of comfort provided by the CDIC coverage, some industry experts predict that within a few years the industry will be reduced to only two major trust companies, one or two insurance conglomerates, and six banks. We suspect that even a discussion on the topic of lowering the limits on CDIC coverage will cause such fear among the retired depositors that the consolidation process will be more rapid and dramatic than any industry expert has ever projected.

When it comes to investing, retirees are the most vulnerable group in Canada. We now have significant assets but we do not have the time to recover from a loss due to the failure of a bank or trust company. Also, we do not have the paycheck coming in every week so that we can put more aside.

Our experience tells us that to be financially secure in our retirement years we must keep our capital safe. We do not want to be forced to rely entirely on government or private pensions. Whether intentional or not, government's promotion of the benefits of CDIC coverage has led to the expectation of coverage, and dependence on this coverage.

It is very difficult to take something away that you use as a crutch. This is part of that feeling. Depositors, bankers and regulators have grown accustomed to the safety net provided by CDIC coverage. Because of the safety net, seniors have not developed the necessary skills to ensure that they are not caught in a bank or trust company failure. However, it is not only because of the safety net, but because they are not competent and knowledgeable. Some of them do not even know how to balance their bank books. Females especially do not even know how to balance their bank deposit books.

**Senator Stewart:** That is a sexist remark!

## [Translation]

Les personnes retraitées aujourd'hui sont uniques en leur genre dans la mesure où elles constituent le groupe qui a le plus d'argent en dépôts et donc qui court le plus de risques. Lorsque nous parlons de dépôts, il ne s'agit pas de 100 000 \$ ou de 300 000 \$; il s'agit de la personne qui va à la banque avec 10 000 \$ ou de l'enfant à qui on a dit: «Va à la banque. Mets ton argent à la banque et il va fructifier». Nous ne parlons pas uniquement des retraités, mais surtout des retraités.

C'est le seul groupe qui a connu la grande dépression et peut se rappeler les faillites bancaires des années 30. Naturellement, je n'étais pas là. Les membres de ce groupe sont, par obligation, les plus prudents et les plus hésitants à prendre des risques avec leur argent. Ils seraient les premiers à paniquer et à retirer leurs dépôts de toutes les institutions financières en dehors des plus grandes. Du coup, les cinq ou six banques que nous avons deviendraient si grandes et si puissantes que je ne sais même pas si le gouvernement pourrait les contrôler. Comme le disait mon professeur d'économie: «Tout, mais absolument tout, est basé sur l'économie». Si nous donnons de tels pouvoirs à cinq institutions, nous allons avoir de très gros ennuis.

Même sans changer le niveau de confort représenté par la garantie de la SADC, certains experts du domaine prévoient que dans quelques années, il n'y aura plus que deux grandes sociétés de fiducie, un ou deux conglomérats d'assurance, et six banques. D'après nous, le simple fait de discuter de la question d'un abaissement des limites de la garantie de la SADC suffirait à susciter une telle crainte chez les déposants retraités que le processus de regroupement serait encore plus rapide et plus radical que les experts ne l'ont jamais pensé.

En matière de placements, les retraités sont le groupe le plus vulnérable au Canada. Nous avons des avoirs importants mais nous n'avons pas le temps de nous remettre d'une perte provoquée par la faillite d'une banque ou d'une société de fiducie. De plus, nous n'avons pas de chèque de paye toutes les semaines qui nous permette d'économiser davantage.

D'après notre expérience, pour être à l'abri financièrement durant sa retraite, il faut sauvegarder son capital. Nous ne voulons pas être obligés de compter entièrement sur les pensions gouvernementales ou privées. Le gouvernement a fait la promotion des avantages de la garantie de la SADC et a de ce fait suscité, intentionnellement ou pas, des attentes à cet égard et une dépendance envers cette garantie.

Il est très difficile d'enlever quelque chose qui est utilisé comme une béquille. C'est un peu comparable. Les épargnants, les banquiers et les responsables de la réglementation se sont habitués au filet de sécurité que constitue la garantie de la SADC. Du fait de cette sécurité, les aînés n'ont pas cherché à avoir les compétences nécessaires pour être sûrs de ne pas être victimes de la faillite d'une banque ou d'une société de fiducie. Mais ce n'est pas seulement à cause du filet de sécurité, c'est aussi parce qu'ils ne sont pas compétents et spécialistes. Certains ne savent même pas équilibrer leurs livrets bancaires. Les femmes surtout ne savent même pas comment faire correspondre les chiffres de leurs carnets de dépôts bancaires.

**Le sénateur Stewart:** C'est une remarque sexiste!



[Text]

**Ms Morgenthau:** Well, it is said by a member of that sex, so it is all right. Do not pick on me. I am here as a friend.

This is our paper. It reaches approximately 400,000 Canadians. I have a few copies here with me. Those of you who are lucky enough may be able to pick one up.

Bankers and regulators will, over the course of time, develop the necessary skills to select stable financial institutions. Retirees, however, lack the time and the expertise to be able to discern which institutions will remain solvent and which will fall to the wayside.

We recognize the competence and resources of the committee to deal with the theoretical issues involved in this matter. However, we are the experts in gauging the concerns and reactions of the mature people that we represent. We know that seniors will have more confidence in the final decision if the process is conducted in an open forum. Accordingly, we request observer status for committee meetings.

I say this because approximately six months ago I read a small article in the *Globe and Mail* about what was happening. However, after that I did not see any other information regarding your work. Then I was talking to someone who told me that there was a committee such as this, that it was functioning and would be advising on the legislation. I said, "Well, why do we not know about this? Why is there no more information? Why has it not been put in the paper?"

This legislation affects everyone. Why have we not heard about you? That is why I am here. This will go in the paper. In fact, I should have brought my camera so that I could also have included a picture with the article. The whole idea is that information should be freely given. There should not be closed doors, and you should ask for input from associations such as ourselves.

CARP is not funded by government, so we are neutral and can say what we want, and you cannot do anything about us because you do not pay for us. Basically, there should be more communication. We should know that the Senate is doing this kind of job, because we do not know anything of the sort. The whole country is of the opinion that the Senate just sits there, and that is not true. You do something, and you do it well. That should be communicated to the general public. No one knows about you. I would not know about your committee except that I had a session on Bill C-120. We had some fun at that meeting. However, every Canadian should know about the Senate, and there should be more information brought forward.

We should like to make the following recommendations: First, in addition to the \$60,000.00 coverage that is available to all depositors, additional insurance coverage should be available to seniors on a user-pay basis. At the time a senior opens a deposit account, he or she could elect to have additional coverage at an

[Traduction]

**Mme Morgenthau:** C'est dit par un membre du même sexe, donc c'est acceptable. Ne vous en prenez pas à moi. Je suis venue en amie.

Voici notre journal, qui est lu par environ 400 000 Canadiens. J'en ai quelques exemplaires ici. Quelques heureux parmi vous pourront en obtenir un.

Les banques et les organismes de réglementation, avec le temps, acquièrent l'expérience nécessaire pour sélectionner les institutions financières stables. Les personnes retraitées quant à elles n'ont ni le temps ni les compétences qu'il faut pour distinguer les institutions solvables de celles qui feront faillite.

Nous reconnaissons la compétence et les ressources du comité pour tout ce qui a trait aux aspects théoriques de la question, mais lorsqu'il s'agit d'évaluer les inquiétudes et les réactions des personnes mûres que nous représentons, c'est nous qui sommes les experts. Nous savons que les personnes âgées auront davantage confiance si la décision est prise au terme d'un processus public. C'est pourquoi nous demandons le statut d'observateur dans les réunions du comité.

Je dis cela parce qu'il y a six mois environ, j'ai lu un petit article dans le *Globe and Mail* sur ce qui se passait. Après, je n'ai plus entendu parler de vos travaux. Et puis, quelqu'un m'a dit récemment que ce comité existait, et qu'il devait préparer des recommandations pour une loi. Je me suis alors demandé pourquoi nous n'étions pas au courant; pourquoi on ne donne pas davantage d'information; pourquoi rien n'est paru dans les journaux?

Cette loi concerne tout le monde. Pourquoi n'avons-nous pas entendu parler de vos travaux? C'est la raison pour laquelle je suis ici. Nous en parlerons dans notre journal. De fait, j'aurais dû penser à apporter mon appareil et j'aurais pu publier une photo pour illustrer l'article. L'important, c'est que l'information circule librement. Il ne devrait pas y avoir de portes closes, et vous devriez inviter des associations comme la nôtre à donner leur point de vue.

L'ACPR ne reçoit pas d'argent du gouvernement, et par conséquent elle est neutre et peut se permettre de dire ce qu'elle veut, sans que vous y puissiez rien, puisque vous ne nous payez pas. Le plus important, c'est qu'il doit y avoir une meilleure communication. Nous devrions être au courant du fait que le Sénat a entrepris ce type d'étude; or nous n'en savions rien. Le pays tout entier a l'impression que les sénateurs ne font rien, et c'est faux. Vous faites quelque chose, et ce que vous faites, vous le faites bien. Il faudrait que le public le sache. Personne n'est au courant de ce que vous faites. Je n'aurais jamais entendu parler de ce comité si je n'avais pas participé à une audience sur le projet de loi C-120. Nous nous sommes d'ailleurs bien amusés à cette réunion-là. Mais tous les Canadiens devraient être informés de ce que fait le Sénat, et il faut le leur dire.

Nous aimerions présenter les recommandations suivantes: premièrement, en plus de la protection de 60 000 \$ offerte à tous les déposants, les personnes du troisième âge devraient pouvoir acheter une assurance supplémentaire moyennant une prime. Lorsqu'une personne âgée ouvre un compte de dépôt, elle devrait



## [Texte]

appropriate fee, which might be six-tenths of one per cent. We are not looking for a free service. We know that there is a cost for such a service, and we are prepared to pay for it because we cannot afford to lose our capital.

Second, we urge the adoption of an explicit policy whereby CDIC will take action against officers, directors and auditors where there is a legal case and CDIC has suffered financial damage. Accounting firms have paid substantial sums in settlement of such claims. As you well know, Coopers and Lybrand and a number of other accounting firms that have been brought to book have had to make such settlements.

We recommend that there should be greater accountability by civil servants who are negligent or incompetent in identifying problem financial institutions. We do not propose that civil servants be liable for damages but, rather, that they be fired from their positions for cause, and never again be accepted for employment in a government post or Crown corporation. We want representation and accountability in the public sector as well as the private sector.

There is no way that a trust company or a bank could possibly go under immediately. There is at least one or two years of something happening along the road. We have inspectors and auditors that come from the government. Something is wrong somewhere along the road. Either there is negligence or there is a graft — God forbid that we use that word, but there is something wrong along the road. They should be responsible in the same way as any accounting firm would be. There should be a sense of reliability.

The Canadian public feels that they have the government to look to. We have all of these areas to ensure reliability, for example, inspectors, auditors, and so on. We should make these people as responsible as any other accounting firm. This will not take one or two months. It must take years for all of this to accumulate.

We recommend that CDIC continue and expand its education program at this point, which is zero, to make it clear to all Canadians what is covered and what is not covered. We are concerned that during the last year many seniors have unknowingly moved out of insured investments into investments that were not insured.

We also believe, as a general policy, that information should be available as to the cost of CDIC protection and their source of funds. Generally, when consumers know the cost of a service they tend to value it more highly. We recommend that if changes in coverage are needed, they should be phased in over a 10-year period on a fully grandfathered basis. This would mean that seniors who might be 75 or 80 years of age would never be required to learn how to evaluate the solvency of a major financial institution, thereby protecting the rocking-chair generation.

## [Translation]

pouvoir acheter une assurance supplémentaire, contre versement d'une prime appropriée, qui pourrait être de 0,6 p. 100. Nous ne demandons pas un service gratuit. Nous savons qu'un tel service coûte quelque chose, et nous sommes prêts à payer, car nous ne pouvons pas nous permettre de perdre notre capital.

Deuxièmement, nous recommandons vivement que le gouvernement établisse une politique claire qui permettrait à la SADC de prendre des mesures contre les dirigeants, les membres du conseil d'administration et les vérificateurs lorsqu'il y a poursuite et que la SADC a subi des pertes financières. Des cabinets d'experts-comptables ont dû verser des sommes considérables pour liquider de tels sinistres. Comme vous le savez, Coopers et Lybrand, ainsi qu'un certain nombre de cabinets d'experts-comptables qui avaient été poursuivis ont dû payer de telles indemnités.

Nous recommandons aussi que soient tenus responsables les fonctionnaires coupables de négligence ou d'incompétence dans le repérage des institutions financières en difficulté. Nous ne proposons pas qu'ils soient tenus responsables des dommages, mais plutôt, qu'ils soient licenciés pour inconduite et ne puissent plus jamais travailler pour le gouvernement ou pour une société d'État. Nous voulons que les fonctionnaires soient tenus responsables autant que les employés du secteur privé.

Une compagnie de fiducie ou une banque ne chancèle pas du jour au lendemain. La situation évolue pendant au moins un an ou deux. Nous avons des inspecteurs et des vérificateurs gouvernementaux. Quelque chose ne cadre pas. Négligence ou corruption — même si le mot est tabou —, quelque chose ne cadre pas. Ils devraient alors être tenus responsables au même titre que le serait un cabinet d'experts comptables. Il doit y avoir un sentiment de confiance.

Le public canadien s'en remet au gouvernement. Pour assurer la fiabilité, nous avons des inspecteurs, des vérificateurs, par exemple. Ils devraient être tenus responsables au même titre que n'importe quel cabinet d'experts-comptables. Tout cela n'arrive pas en un mois ou deux. Il faut des années pour accumuler ces problèmes.

Nous recommandons que la SADC améliore son programme d'éducation, qui actuellement est inexistant, pour que tous les Canadiens sachent exactement ce qui est couvert et ce qui ne l'est pas. Nous sommes inquiets de voir qu'au cours de cette dernière année beaucoup de personnes âgées ont retiré leur argent de placements assurés pour investir sans assurance.

Nous estimons également que de façon générale, il faudrait faire savoir au public combien coûte l'assurance auprès de la SADC et d'où viennent les fonds. Généralement, lorsque les consommateurs savent combien coûte un service, ils l'apprécient davantage. Dans le cas où il serait nécessaire de modifier la protection d'assurance, nous recommandons que les changements soient introduits progressivement sur une période de 10 ans, et que les droits acquis soient pleinement maintenus. Ainsi, des personnes âgées de 75 ou 80 ans ne seront pas obligées d'apprendre à évaluer la solvabilité d'une grande institution financière; on protégerait la génération des fauteuils berçants.

[Text]

We generally recommend steps that would increase competition amongst financial institutions. We believe that some services that were not widely available years ago, such as longer banking hours, only came into being because of trust company initiatives. While we generally encourage competition, we would be strongly opposed to any predatory competition designed to force smaller trust companies out of business. Small business is essential to the success of our economy, and the system needs to make sure that smaller businesses are not wiped out entirely by larger financial institutions.

Canadians need to have a variety of choices when it comes to which financial institution they want to deal with. It is our view that not enough information on this intent to change deposit coverage has been provided. We view the CDIC coverage as being carved in stone. If any reduction of this protection is being considered, our members will feel that they and their capital are vulnerable. In order to inform our members, we would like to run a major series of articles in the CARP news, and allow you, if you so desire, to submit any relevant information to us that will explain the technical issues.

**Senator Stratton:** That was an interesting presentation wherein you emphatically state that the \$60,000.00 is cast in stone. In other words, you cannot remove the crutch.

**Ms Morgenthau:** That is right.

**Senator Stratton:** You said that earlier, which triggered my question. If you, as the previous presenter stated, had a variable rate of co-insurance, you could do so. That is, if you had the \$60,000.00 base that was covered, but it was grandfathered, and over time it would phase out; and, as you suggested, anything over and above that is a form of co-insurance. In other words, if you want to protect more with the same institution, you can do so for a price.

**Ms Morgenthau:** If they want to take a risk, then they pay for it.

**Senator Stratton:** So that would work, in your mind?

**Ms Morgenthau:** That would work in our mind. Also, that would work with one-third of the population.

**Senator Stratton:** Second, if you had a requirement for full disclosure — in other words, if a financial institution wanted money from you folks to deposit with their institution, such as RRSP or the RRIF, it would have to disclose to those people the fact that it was covered by CDIC or not covered by CDIC. If it was covered by CDIC, then the risk factor would have to be disclosed. In other words, you would have to pay more, depending upon the risk.

**Ms Morgenthau:** Are you suggesting that when people are 71 and forced to put their money into a RRIF, or take it out and pay tax on it, that that RRIF would not be insured?

[Traduction]

De façon générale, nous recommandons des mesures qui auraient pour effet d'accroître la concurrence entre les institutions financières. Nous estimons que certains services peu courants il y a quelques années, tels les horaires prolongés, n'ont été offerts qu'en réponse à l'initiative des compagnies de fiducie. Mais si nous sommes en faveur de la concurrence, nous sommes vivement opposés à toute pratique déloyale qui aurait pour but d'acculer les petites compagnies de fiducie à la fermeture. Les petites entreprises sont essentielles à la viabilité de notre économie, et nous devons veiller à ce qu'elles ne soient pas entièrement balayées par les grandes.

Les Canadiens doivent avoir un vaste choix d'institutions financières. Quant à l'intention de modifier l'assurance-dépôts, nous estimons qu'on n'a pas suffisamment renseigné le public là-dessus. Nous considérons que la protection de la SADC est coulée dans le béton. Si on envisage d'en réduire la portée, nos membres ont le sentiment que leur capital et leur avenir deviennent vulnérables. Afin d'informer nos membres, nous souhaitons publier une série d'articles dans notre journal et si vous le souhaitez, vous pourrez nous envoyer des renseignements pertinents qui permettraient de mieux faire comprendre les aspects techniques.

**Le sénateur Stratton:** Voilà un exposé fort intéressant dans lequel vous déclarez avec force que la limite des 60 000 \$ est coulée dans le béton. Autrement dit, on ne peut pas retirer la béquille.

**Mme Morgenthau:** C'est exact.

**Le sénateur Stratton:** Vous l'avez dit plus tôt, et c'est ce qui a provoqué ma question. Si, comme l'a dit le témoin qui vous a précédé, vous aviez un taux variable de coassurance, ce serait possible. C'est-à-dire si le montant de base de 60 000 \$ était assuré, en vertu des droits acquis, puis progressivement réduit, toute somme excédentaire faisant l'objet d'une coassurance. Autrement dit, si vous voulez assurer une somme supérieure auprès de la même institution, vous pouvez le faire, moyennant une prime.

**Mme Morgenthau:** Ceux qui veulent courir le risque devront payer.

**Le sénateur Stratton:** D'après vous, ça pourrait marcher?

**Mme Morgenthau:** D'après nous, ça marcherait. Et ça marcherait pour un tiers de la population.

**Le sénateur Stratton:** Deuxièmement, si on exigeait la divulgation totale ... autrement dit, si une institution financière souhaite attirer les dépôts de RÉER ou de FERR des personnes âgées, elle serait tenue de leur divulguer le fait qu'elle est assurée par la SADC ou non. Si elle est assurée, elle devrait alors divulguer le facteur de risque. Autrement dit, vous devriez payer davantage, selon le niveau de risque.

**Mme Morgenthau:** Voulez-vous dire que lorsqu'à 71 ans une personne a le choix entre verser son argent dans un FERR ou payer l'impôt sur la somme totale, le FERR ne serait pas assuré?



[Texte]

**Senator Stratton:** No, I am suggesting to you that on anything they put their money into, there should be full disclosure on the part of the financial institution so that the folks are aware of whether or not that money is protected by CDIC. Is that not what you are saying?

**Ms Morgenthau:** They must know that it is not. They must realize when they do not have any protection. This is something that should be part of the strategy of any institution. If they do not do that, they should be closed.

Take, for example, the RRSPs. You go to the bank to purchase them, and they tell you, "When you are 71, you have to put your money into an annuity for a RIFF." How many seniors actually go into a self-directed program? They do not know how. They depend upon the institution.

I am not saying they will use that \$60,000 guarantee. However, they need it to feel safer, because their capital cannot be renewed. If they have to dip into their capital to live, that would make their lives very difficult indeed. Today, there are so many things that reduce your spending capacity, whether it be skyrocketing taxes, electrical bills or telephone bills. The latter are services we cannot do without. If seniors had to dip into their capital, a third of the population would be on welfare. That is not what you want. You want that population independent, not dependant on government. Therefore we should be doing everything we can to keep that population viable.

**Senator Stratton:** If I may summarize, it would appear that you agree that the \$60,000 guarantee is cast in stone. However, as the population goes down the track 10 years, you would grandfather that?

**Ms Morgenthau:** You could, if you did it right.

**Senator Stratton:** If you did it right, yes.

**Ms Morgenthau:** However, I would not just come out and say, "This is what we are doing." If you do that, we will get the other 100,000 letters that come in every day. You must implement this measure so that seniors understand it.

We also must recognize that a lot of older people in this country do not speak English or French.

**Senator Stratton:** It could be very simply put to them. For example, if full disclosure was required as to the CDIC insurance, and they had options for everything above the \$60,000, that would be relatively simple to implement.

**Ms Morgenthau:** That would be great. The government would be looked at as being compassionate; trying hard to accommodate the population.

**Senator LeBreton:** Senator Stratton asked part of the question I wished to put to you with respect to this idea of grandfathering. If seniors were told they did not have the \$60,000 guarantee, they would see that as a direct cut into

[Translation]

**Le sénateur Stratton:** Non, peu importe où l'argent est placé, l'institution financière serait tenue de divulguer complètement le niveau de risque, afin que les déposants sachent si leur argent est assuré ou non par la SADC. N'est-ce pas ce que vous demandez?

**Mme Morgenthau:** Les déposants doivent savoir si leur argent n'est pas assuré. Ils doivent savoir qu'ils ne bénéficient d'aucune protection. Cela devrait être automatique pour toute institution, sans quoi elle serait fermée.

Prenez, par exemple, les RÉER. Vous achetez un RÉER auprès d'une banque et l'on vous annonce qu'à 71 ans vous devrez verser cet argent dans un FERR et encaisser une rente viagère. Combien de personnes âgées choisissent-elles un régime autogéré? Elles ne sauraient pas comment s'y prendre. Elles se fient à l'institution.

Je ne veux pas dire qu'elles utiliseront cette garantie de 60 000 \$. Mais elle est nécessaire à leur tranquillité d'esprit, car elles n'auront pas le loisir de renouveler leur capital. Si elles devaient puiser dans leur capital pour vivre, elles auraient du mal à vivre. De nos jours, il y a déjà tant de facteurs qui réduisent le revenu disponible: les impôts, l'électricité ou le téléphone, tout monte en flèche. Et pour ce qui est des deux derniers, on ne peut pas s'en passer. Si les personnes âgées devaient puiser dans leur capital, un tiers de la population serait à l'assistance sociale. Ce n'est pas ce que vous recherchez. Vous voulez une population indépendante. Vous devriez donc faire tout votre possible pour qu'elle le reste.

**Le sénateur Stratton:** Si vous me permettez de résumer, la garantie de 60 000 \$ serait coulée dans le béton, d'après vous. Mais on pourrait l'éliminer progressivement, sur une dizaine d'années, si l'on préserve les droits acquis?

**Mme Morgenthau:** C'est possible, à condition de s'y prendre correctement.

**Le sénateur Stratton:** À condition de s'y prendre correctement, en effet.

**Mme Morgenthau:** Mais je ne dirais pas: «voici ce que nous allons faire.» Vous recevriez alors les autres 100 000 lettres par jour. Il faut s'assurer de bien faire comprendre le changement aux personnes âgées.

Il faut aussi tenir compte du fait que beaucoup de personnes âgées ne parlent ni le français ni l'anglais.

**Le sénateur Stratton:** On pourrait l'expliquer très simplement. Par exemple, si les institutions étaient tenues de divulguer si elles sont assurées ou non par la SADC, et si elles offraient une assurance facultative pour les sommes dépassant 60 000 \$, ce serait relativement simple.

**Mme Morgenthau:** Ce serait parfait. On dirait alors que le gouvernement fait preuve de compassion, qu'il s'efforce de répondre aux besoins de la population.

**Le sénateur LeBreton:** Le sénateur Stratton a posé un volet de ma question concernant les droits acquis. Si on annonçait aux personnes âgées qu'il n'y a plus de garantie de 60 000 \$, elles considéreraient cela comme une atteinte directe à leur capital et à



## [Text]

their capital and their investment in the institution. However, if this measure were phased in and properly communicated — you hit the nail right on head, even though we had a bit of fun over the female issue. At this point in time, women are disproportionately discriminated against. Unlike our generation, more women are coming into the workforce. I have a mother and a mother-in-law who have lived longer than their husbands. I am involved in trying to assist them. So you are quite right. I was having fun with you.

If this measure was phased in where seniors had an opportunity to go into an institution, view a menu, wanted a higher interest rate and were willing to take the risk, you believe they would eventually find that attractive?

**Ms Morgenthau:** I have great difficulty with this notion of higher interest rates and lower interest rates. This country was built by pioneers who did the best they could. Does "higher interest rate" mean that there would be a monopoly by the five banks? That they would set an interest rate, and if you wanted to go to another institution, it would be a higher interest rate? I would like to see more competition amongst the banks, not less.

**Senator LeBreton:** Mr. Biddell made the point with respect to a group of people investing money in a bank, or in a trust company. If they wanted the higher interest rates, they could pay for co-insurance on a sliding scale. He pointed out that, oftentimes, people invest in trust companies for that one-quarter per cent higher interest rate. If it were properly communicated — and there has been a huge communications and education problem here — that might be the answer. Surely, with our aging population, there is a realization that government cannot provide for the complete retirement of everyone. Perhaps they could eventually get used to the idea that they would have a certain guarantee at a certain level, and that if they wanted to risk some of their own money to gain a higher interest rate, they would have to pay a premium.

**Ms Morgenthau:** Any bank you walk into has different rates. If you want to make a deposit for five years, you can get a certain rate. There are all kinds of different rates. How do we address that? When you go into a bank or a trust company, you get the same thing. The different rates are there. That is not new. There are GIC rates. There are God knows how many rates — one year, two years, five years. If you want to give your money to them for 50 years, they will take your money. So the rating is already there. We do not have to redo rates. We just have to say "be competitive."

**Senator LeBreton:** One of the points you made is that a lot of seniors are not able to —

**Ms Morgenthau:** That is true. When I go into a bank and I want to deposit some money, the tellers say, "You are only getting 3 per cent," which kills me. "You know, you could get 4 per cent if you do this, or 5 per cent." Every bank teller will try to sell you. They are trained to do that. No one can say they

## [Traduction]

leurs placements. Toutefois, si la mesure était bien expliquée et introduite progressivement — vous avez parfaitement raison là dessus, même si nous nous sommes bien amusés à propos des femmes. Il est vrai que les femmes sont beaucoup plus souvent victimes de discrimination. Contrairement à ce qui était le cas pour notre génération, les femmes sont de plus en plus nombreuses à entrer sur le marché du travail. J'ai une mère et une belle-mère qui ont survécu à leur mari. J'essaie de les aider. Je sais que vous avez parfaitement raison. Je plaisantais.

Si cette mesure est introduite progressivement, afin que les personnes âgées aient la possibilité de voir ce que leur offre une institution, et de choisir un taux d'intérêt plus élevé si elles sont prêtes à accepter le risque, pensez-vous qu'elles finiraient par trouver la possibilité intéressante?

**Mme Morgenthau:** J'ai énormément de difficulté à accepter cette idée des taux d'intérêt plus ou moins élevés. Le pays a été construit par des colons qui ont fait de leur mieux. Quand on parle de taux d'intérêt plus élevé, cela veut-il dire que les cinq grandes banques auraient un monopole? Elles fixeraient les taux d'intérêt, et si vous voulez vous adresser ailleurs, le taux sera plus élevé? J'aimerais voir augmenter la concurrence entre les banques, et non l'inverse.

**Le sénateur LeBreton:** M. Biddell a bien expliqué le cas des gens qui placent leur argent dans une banque ou dans une compagnie de fiducie. S'ils souhaitaient obtenir un rendement plus élevé, ils pourraient acheter une coassurance, selon un modèle mobile. Il a fait remarquer que souvent les gens choisissent une compagnie de fiducie parce qu'elle leur offre 0,25 p. 100 de plus. À condition que ce soit bien expliqué — et il est certain qu'il y a un énorme problème de communication et d'information — cela pourrait être la solution. On se rend bien compte qu'avec le vieillissement de la population, le gouvernement ne pourra plus assurer la pleine retraite à tout le monde. Les gens pourraient peut-être finir par s'habituer à l'idée que la garantie s'arrête à un certain niveau, et que si l'on veut risquer son capital pour obtenir un taux d'intérêt plus élevé, il faudra payer une prime.

**Mme Morgenthau:** Toutes les banques offrent différents taux. Si vous voulez déposer votre argent pour cinq ans, vous obtenez un certain taux. Il y a beaucoup de taux différents. Comment en tenir compte? Que vous alliez dans une banque ou une compagnie de fiducie, c'est pareil, elles offrent différents taux. Ce n'est pas nouveau. Il y a les taux sur les CPG. Dieu seul sait combien de taux différents sont offerts: un an, deux ans, cinq ans. Si vous voulez laisser votre argent là pendant 50 ans, on l'acceptera. Il y a donc déjà une différence dans les taux. Il n'est pas nécessaire de tout réinventer. Il suffit que les institutions soient concurrentielles.

**Le sénateur LeBreton:** Vous avez dit notamment que beaucoup de personnes âgées ne sont pas en mesure de ...

**Mme Morgenthau:** C'est vrai. Quand je vais déposer de l'argent à la banque, il se trouve toujours un caissier pour me dire: «vous ne gagnez que 3 p. 100 là dessus», ce qui m'irrite vraiment. «Savez-vous que vous pourriez obtenir 4 p. 100 en plaçant dans tel produit, ou 5 p. 100?». Tous les caissiers essaient de vous

[Texte]

have gone into a bank and not been talked to about mutual funds, or this or that. And it happens as well, every time we open up our mailboxes.

You would prefer to see a rating. I would not like to see a rating, because the moment you put a rating out, everyone will say "I will go to this bank." All of a sudden — taking the Royal Bank or the CIBC as examples — boom, you have lost everyone else. Whereas a little bank up in Timbuktu that has been there for 100 years, and you have been depositing your money there, and you feel very happy with it, all of a sudden you are no longer happy with it. That is not a good thing. Once you cut out competition, you find monopolies cropping up, which is not good for consumers.

**Senator LeBreton:** That was just a suggestion. I am not advocating that.

**Ms Morgenthau:** Senator Kirby, I have not heard from Senator Thériault yet, and I always hear from him.

**Senator Thériault:** I have a hard time learning to listen.

**The Chairman:** We have noticed that, over the years.

**Ms Morgenthau:** Well, that must have been in the last few months. Oh, I know the change — the Red Book.

**Senator Stewart:** I am having a little difficulty with your submission. You are saying, on the one hand, that seniors want security for their savings, which is understandable. You are also saying that, at the same time, they want the highest rate of return they can squeeze out of the system. You say there are different rates in the banks, but you also want the trust companies involved so as to keep an upward pressure on interest rates, because they are offering to pay a bit more than the bank.

I do not know that you can have it both ways. There may be a point at which you can achieve an adjustment between these two goals, but I do not think you can have both of them at the extreme.

**Ms Morgenthau:** I think you are wrong, but that is all right. That is our privilege.

**Senator Stewart:** Would you explain how you can have both of them at the extreme — security, which you asked for, and the highest available rate of interest, regardless of risk?

**Ms Morgenthau:** We have inspectors and auditors in place. If there is any problem with the risk, they should bring it to the fore. We need people capable of doing that job.

**Senator Stewart:** You see, I am a real innocent. I do not know much about this. You know far more than I do.

Earlier today, we heard from an expert witness, Mr. Biddell, who spent years in this field. He told us that the problems are discovered, for the most part, after the fact. You say they can be anticipated a year or so in advance. That is not what he said. I must tell you candidly that I am inclined to take his view over yours, not because you are not an honest, well-meaning person —

[Translation]

vendre quelque chose. Cela fait partie de leur formation. Toute personne qui est entrée dans une banque s'est fait offrir des fonds mutuels, ou d'autres produits. On trouve même ces offres-là dans le courrier.

Vous préférez un système de cote. Pas moi, car tout le monde se précipiterait sur la même banque. Tout à coup, il ne resterait plus, par exemple, que la Banque Royale ou la CIBC, et toutes les autres disparaîtraient. Vous aviez une petite banque au bout du monde, fidèle au poste depuis 100 ans, où vous déposiez votre argent, qui vous donnait toute satisfaction, et tout à coup elle ne vous satisfait plus. Ce n'est pas une bonne chose. Quand on élimine les concurrents, on se retrouve avec des monopoles, et c'est mauvais pour les consommateurs.

**Le sénateur LeBreton:** C'était une simple suggestion. Ce n'est pas ce que je propose.

**Mme Morgenthau:** Sénateur Kirby, je n'ai pas encore entendu le sénateur Thériault, c'est inhabituel.

**Le sénateur Thériault:** J'ai du mal à apprendre à écouter.

**Le président:** Avec les années, nous avons fini par nous en rendre compte.

**Mme Morgenthau:** Cela doit vous être arrivé au cours des derniers mois. Oh, je vois, c'est à cause du livre rouge.

**Le sénateur Stewart:** J'ai quelque difficulté à accepter votre position. Vous dites, d'une part, que les personnes âgées demandent que leurs économies soient en sécurité, ce qui est compréhensible. Mais vous dites, d'autre part, qu'elles veulent obtenir le meilleur rendement possible. Vous dites que les taux varient selon les banques, mais vous voulez que les compagnies de fiducie continuent à exercer une pression à la hausse sur les taux d'intérêt en offrant un peu plus que les banques.

Je ne suis pas sûr que vous puissiez gagner sur les deux tableaux. Vous pouvez peut-être arriver à un compromis, mais je ne crois pas que vous puissiez gagner complètement sur les deux tableaux.

**Mme Morgenthau:** Vous faites erreur, mais ça ne fait rien, c'est votre droit.

**Le sénateur Stewart:** Pourriez-vous expliquer comment vous pouvez obtenir en même temps la sécurité que vous demandez, et les meilleurs taux d'intérêt possibles, quel que soit le risque?

**Mme Morgenthau:** Nous avons des inspecteurs et des vérificateurs. Si le risque présente un problème, ils devraient le signaler. Il y a des gens compétents pour cela.

**Le sénateur Stewart:** Voyez-vous, je suis vraiment naïf. Je ne connais pas grand-chose à ces affaires-là. Vous en savez beaucoup plus que moi.

Aujourd'hui même, nous avons entendu un expert, M. Biddell, qui a travaillé pendant des années dans ce secteur. Il nous a dit que la plupart du temps, les problèmes sont découverts trop tard. Vous dites qu'on peut les prévoir au moins un an à l'avance. Ce n'est pas son avis. Je dois vous avouer que je serais enclin à accepter son opinion plutôt que la vôtre; non pas que vous ne soyez pas honnête et bien intentionnée...



[Text]

**Ms Morgenthau:** Sexist.

**Senator Stewart:** — but he spent so many years in that kitchen.

**Ms Morgenthau:** So have I. Do you know what it takes to run a household with four kids and twelve grandchildren? That man does not know anything about economics like I do.

**Senator Stewart:** But he knows the kitchen in which he has spent scores of years. My difficulty is that you seem to be in direct contradiction. We come down to the point where you are saying that a collapse by such an institution should be anticipated in advance by the overpaid public servants; he is saying that, regardless of how hard they work, it often turns out that even directors of the company do not know what is going on until it is too late.

**Ms Morgenthau:** The directors of the company will probably never know what is going on because some of them meet only once a year or four times a year. Directors are usually picked because of their name, or because of something they have done in the past. It is a plum job on many boards.

**Senator Stewart:** I should not have mentioned that.

**Ms Morgenthau:** You really should not. I really do take exception to what you said about overpaid public servants. I do not know whether they are underpaid or overpaid.

**Senator Stewart:** The point is that you are saying civil servants should be able to anticipate the problem.

**Ms Morgenthau:** I am saying that the people who go in as auditors and accountants should know that something is wrong, because there is no way of hiding that kind of manipulation.

I am also saying that if they feel something is not being disclosed, they can ask for disclosure. They are the government. They have the right to ask for every single dot and every single comma that is in that book.

**Senator Stewart:** Mr. Chairman, we may have to have Mr. Biddell back again to explain why it does not work that way, and how it might be corrected.

**The Chairman:** Ms Morgenthau, I absolutely understand why you are in favour of a grandfathering situation. What is the politically correct term these days? Grandpersoning?

As well, I absolutely understand why any change would have to be phased in. I understand why you think it is essential that seniors' capital be protected.

I want to put an idea to you that was suggested to us at one of our other hearings. It was suggested that what would be insured under the CDIC would be the principal that people had invested, but not the interest. That clearly meets your concern about protecting capital, because a person would always get their capital back. It allows for competition among institutions on interest rates without the CDIC being left to carry the can for institutions that have gotten themselves into trouble by artificially raising interest rates. It means, basically, that the consumer who

[Traduction]

**Mme Morgenthau:** Sexiste.

**Le sénateur Stewart:** ... mais il a passé des années aux fourneaux.

**Mme Morgenthau:** Moi aussi. Savez-vous ce qu'il faut pour gérer un ménage avec quatre enfants et 12 petits-enfants? Ce monsieur ne s'y connaît pas autant que moi en économie.

**Le sénateur Stewart:** Mais il connaît les fourneaux derrière lesquels il a passé des années. J'ai du mal à accepter votre position, parce qu'elle paraît contradictoire. Au bout du compte, vous dites que des fonctionnaires grassement payés devraient prévoir l'effondrement d'une telle institution; pour sa part, il dit que quoi qu'ils fassent, il arrive souvent que même les membres du conseil d'administration de la société ne s'aperçoivent de rien avant qu'il ne soit trop tard.

**Mme Morgenthau:** Les membres du conseil d'administration ne sont probablement jamais informés, puisque souvent ils ne se réunissent qu'une fois ou quatre fois par an. Ils sont généralement choisis en raison de leur nom, ou d'une réalisation passée. Bien souvent, c'est une sinécure.

**Le sénateur Stewart:** Je n'aurais pas dû parler de cela.

**Mme Morgenthau:** En effet. Je proteste vivement contre ce que vous avez dit à propos de fonctionnaires grassement payés. J'ignore s'ils sont trop ou trop peu payés.

**Le sénateur Stewart:** Mais le fait est que d'après vous, ils devraient être en mesure de voir venir les problèmes.

**Mme Morgenthau:** Je dis que les vérificateurs et les comptables qui vont sur place devraient s'apercevoir que quelque chose cloche, car il n'est pas possible de masquer ce type de manigances.

Je dis également que s'ils ont l'impression que tout n'a pas été déclaré, ils peuvent exiger la divulgation. Ils représentent le gouvernement. Ils ont le droit de vérifier chaque décimale et de demander des explications.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, il faudrait peut-être faire revenir M. Biddell pour qu'il nous explique pourquoi ça ne fonctionne pas ainsi, et ce qu'on pourrait y faire.

**Le président:** Madame Morgenthau, je comprends parfaitement pourquoi vous préconisez le maintien des droits acquis.

Je comprends aussi parfaitement pourquoi tout changement devra être introduit progressivement. Je comprends pourquoi vous estimez qu'il est absolument indispensable de protéger le capital des personnes âgées.

J'aimerais vous faire part d'une suggestion qui nous a été faite lors d'une audience. On nous suggéré que la SDAC assure le capital placé au départ, mais pas les intérêts courus. Cela permettrait de protéger le capital, comme vous le demandez, puisque le déposant serait toujours assuré de pouvoir le récupérer. Cela permettrait la concurrence entre les institutions sur les taux d'intérêt, sans que la SDAC ne soit obligée d'éponger les dégâts lorsque des institutions se sont mises en difficulté après avoir offert des intérêts excessivement élevés. Essentiellement, cela



[Texte]

has \$10,000 to invest can put it into any financial institution and know absolutely that he or she will get that \$10,000 back. However, if he or she opts to put the money into an institution that will pay an extra percentage point because they think they will make more money, the only amount that is at risk is the interest payment, not the principal.

As I listen to you, a proposal somewhere in that area — assuming it has the grandfathering and the phase-in — does not violate your concerns.

**Ms Morgenthau:** I had thought to take out the notion of a grandfather clause, because I knew you would all hit on it. I did not want to give you an out.

Basically, you are thinking of the interest. You know what will happen? I am not saying you should not do it. This does not concern me that much. If you do that, people will get their interest, remove it, leave the capital in one area and take it to another bank.

**The Chairman:** Sure, I realize that.

**Ms Morgenthau:** It might shuffle things a lot in the banking industry. I am not sure how that would fly.

**The Chairman:** But, as you said yourself, you would not be that concerned about that kind of a change?

**Ms Morgenthau:** No. Let me be very specific. I am not an economist, even though, as I said, it takes a lot to run a household. I do not have experience in the accounting field. However, in the field of people over 50, there are not too many people in Canada I could not compete with. So when I talk to you, I am talking to you about that segment of the population. We must protect that segment, and give them the things that make them feel comfortable. I do not think it would be untoward to leave that \$60,000 guarantee in place. If we leave that in place, and we say that the money you put into the bank, your capital, is safe, I do not think that would really unnerve people. This is why I say communication is so important. There are ways of doing what you want to do without making people feel that they should be running scared.

**The Chairman:** I want to ask you one last question about insurance.

It has been put to us that a senior's life insurance policy — particularly for married seniors, those with a spouse who would survive if one of them died — is as critical a part of their long-term security as deposits in financial institutions. That hypothesis has been made to us and seems plausible to me. However, it leads to a conclusion that therefore there needs to be some element of protection for consumers with respect to what happens if an insurance company goes under; protection that currently does not exist. It exists informally, but does not exist as a government-run program.

Has your organization ever looked at that question, given the problems that are now extant in the life insurance industry?

[Translation]

voudrait dire que le consommateur qui a 10 000 \$ à investir pourrait les placer dans n'importe quelle institution financière, et avoir la garantie absolue de pouvoir les retrouver. Toutefois, s'il choisit de placer son argent dans une institution qui lui offre un point de plus, dans l'espoir de gagner davantage, il met en péril les intérêts courus, et non le principal.

Si je vous ai bien compris, une proposition de ce type — à condition que les droits acquis soient préservés et que le changement soit progressif — n'irait pas à l'encontre de ce que vous demandez.

**Mme Morgenthau:** J'avais pensé à ne pas parler des droits acquis, car je savais que vous vous arrêteriez tous là dessus. Je ne voulais pas vous donner une échappatoire.

Vous pensez principalement à l'intérêt. Savez-vous ce qui se passera? Je ne veux pas dire que ce ne soit pas une bonne solution, car après tout cela ne me concerne pas vraiment, mais les gens vont tout simplement retirer les intérêts pour aller les placer ailleurs.

**Le président:** Certainement, je m'en rends bien compte.

**Mme Morgenthau:** Ça risque de faire beaucoup de va-et-vient dans le secteur bancaire. Je ne suis pas sûr que ce serait bien vu.

**Le président:** Mais comme vous l'avez dit vous-même, cela ne vous inquiéterait pas trop?

**Mme Morgenthau:** Non. Permettez-moi de préciser ma pensée. Je ne suis pas économiste, même si, comme je l'ai dit, il faut en connaître long pour gérer un ménage. Je n'ai aucune expérience en comptabilité. Toutefois, en ce qui concerne les personnes âgées de plus de 50 ans, je ne crains de me mesurer à personne au Canada. Et quand je m'adresse à vous, c'est de ce segment-là de la population que je vous parle. Il faut protéger ce groupe, lui accorder les garanties qui mettront ces personnes-là à l'aise. Je ne crois pas que ce serait une mauvaise chose de maintenir la garantie sur les 60 000 \$. Si nous la maintenons, et que nous garantissons le capital, les gens ne s'inquiéteront pas trop. C'est pour cela que j'insiste tellement sur l'information. Il y a moyen de le faire sans que les gens paniquent.

**Le président:** J'aimerais vous poser une dernière question à propos d'assurance.

On nous a fait remarquer que pour une personne âgée, surtout si elle est mariée, l'assurance-vie est tout aussi importante pour la sécurité à long terme que les dépôts dans les institutions financières. C'est ce qu'on nous a dit, et cela me paraît tout à fait plausible. Toutefois, cela nous oblige à conclure qu'il faut aussi protéger le consommateur contre les faillites des compagnies d'assurance-vie; or cette protection n'existe pas actuellement. Elle existe officieusement, mais pas sous forme de programme gouvernemental.

Votre groupe a-t-il analysé cette question, compte tenu des problèmes qui se posent actuellement dans le secteur de l'assurance-vie?

[Text]

**Ms Morgenthau:** I understand a committee is looking at this issue and that the insurance industry would like deposit insurance. You are telling them to regulate themselves, as opposed to adding to the bureaucracy.

My husband's life insurance at 60 tripled. I decided not to pay that cheque, although my husband said "Lillian, pay the cheque." I wanted to see what else was out there. I found that I could get the same insurance for about a third of the cost. That is really what started all this activity. I sat down and I thought that there must be thousands of people who never do any research whatsoever. I took an insurance policy on him for a stated amount that would never change, no matter how old he got.

In any event, life insurance policies and insurance policies generally are tremendously complicated. I feel sorry for people who do not do their research, because some policies stop at 80 and you get your money back. That is terrible, because what do you need insurance for, anyway? You need it when you are over 80 more than when you are under 80. Needless to say, I would be very pleased to see some investigation of insurance companies. I hope no insurance company is represented here.

**The Chairman:** Thank you very much for your presentation.

**Senator Thériault:** I just want you to know that I had many questions. Most have been asked by other people, however.

**Ms Morgenthau:** I would have hated to see you not ask a question, senator.

**The Chairman:** Honourable senators, we will now move to our study of Bill C-27, to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules, the Canada Pension Plan, the Canada Business Corporations Act, the Excise Tax Act, the Unemployment Insurance Act and certain related acts.

Our two witnesses this morning are Len Farber, Director, Tax Legislation Division of the Department of Finance, and Lucy Brickman, Tax Policy Officer in the Tax Legislation Division. I think committee members are familiar with both our witnesses, who have previously appeared here before the committee.

Mr. Farber, would you take a few minutes to tell us what the bill is about, essentially? If we have any specific questions after that, we will be happy to ask them.

**Mr. Len Farber, Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch, Department of Finance:** Mr. Chairman, this bill contains amendments to implement measures that were released for public consultation on December 21, 1992, which was the original technical amendments bill that was put out in the public domain for consultation.

Over the last five or six years, the department has issued a technical amendments bill as sort of a housekeeping type of measure, to clean up certain aspects within the Income Tax Act and not have the budget bills cluttered with a host of different

[Traduction]

**Mme Morgenthau:** Je sais que le comité se penche sur la question et que les compagnies d'assurance souhaiteraient avoir une assurance sur les dépôts. Vous leur dites de s'autoréglementer, pour éviter de créer une nouvelle bureaucratie.

Lorsque mon mari a eu 60 ans, ses primes d'assurance-vie ont triplé. J'ai décidé de ne pas les payer, bien qu'il m'ait dit: «Lillian, envoie le chèque.» Je voulais voir quelle autre possibilité il y avait. Je me suis rendue compte que je pouvais obtenir la même couverture pour un tiers du prix. C'est ce qui est à l'origine de toute cette activité. J'ai pensé que des milliers de personnes ne faisaient probablement aucune recherche. J'ai donc souscrit une police d'assurance sur la vie de mon mari pour une somme fixe, garantie quel que soit son âge au moment du décès.

De toute manière, les polices d'assurance-vie et les polices en général sont des contrats extrêmement complexes. Je plains ceux qui ne font aucune recherche, car avec certaines polices, lorsque l'assuré atteint 80 ans, on lui rend son argent. C'est terrible; pourquoi a-t-on besoin d'assurance? On en a davantage besoin à 80 ans qu'avant. Il va de soi que je serais enchantée qu'on aille mettre le nez dans les affaires des compagnies d'assurance. J'espère qu'aucune n'est représentée ici.

**Le président:** Je vous remercie de votre témoignage.

**Le sénateur Thériault:** Je voulais simplement vous dire que j'avais beaucoup de questions, mais que la plupart ont été posées par d'autres.

**Mme Morgenthau:** Cela m'aurait peinée que vous ne posiez pas de question, sénateur.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons maintenant passer à l'examen du projet de loi C-27, loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur les sociétés par actions, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur l'assurance-chômage et des lois connexes.

Ce matin, nous allons entendre M. Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt, au ministère des Finances, et Mme Lucy Brickman, agent de la politique de l'impôt à la Division de la législation de l'impôt. Les membres du comité connaissent bien les deux témoins qui ont déjà comparu ici.

M. Farber, voulez-vous en quelques minutes nous expliquer de quoi il s'agit, dans les grandes lignes? Si nous avons des questions sur des détails, nous vous les poserons.

**M. Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Monsieur le président, ce projet de loi contient des amendements visant à mettre en oeuvre les mesures annoncées le 21 décembre 1992 et qui figuraient dans le projet de loi prévoyant les amendements de forme qui a été déposé pour consultation.

Depuis cinq ou six ans, le ministère rassemble dans un projet de loi des amendements de forme, de type administratif, visant à mettre de l'ordre dans certains volets de la Loi de l'impôt sur le revenu et à éviter que les projets de loi de finance ne soient

[Texte]

amendments that really had no relation to some of the major measures that were being announced in the budget.

You will recall in years gone by, Mr. Chairman, budget bills being exceedingly thick because they encompassed all those housekeeping amendments along with the major budget measures on an annual basis. What the department embarked upon approximately five or six years ago was an annual technical amendments bill. We have since followed this process annually, with the exception of one year, which was this past year because of the election.

Typically, this bill comes out in the late fall. We anticipate that a technical amendments bill will be introduced, back on course, some time in the fall of this year, and then continue on, on an annual basis. It seems to be a procedure that is welcomed by both the government and the professional tax community, in its anticipation of operating with all of the technical aspects of the act.

This bill originally saw the light of day in terms of its public reception in December of 1992. Subsequent to that, there were a number of releases issued by the government dealing with a host of different measures. At any particular point in time, the government would issue a press release on a particular point with some draft legislation. Those press releases, of which there were about half a dozen, were incorporated into this bill. The bill was rereleased in August of 1993.

Subsequent to the election, the tabling of this bill follows on the announcement made by the minister. However, it was not tabled at that point. The minister made an announcement on December 20, 1993, which confirmed the government's intention to proceed with the legislation.

At that point in time, there were two issues in the release that the minister announced would not be proceeded with. One had to do with repayments of GST, which the previous government had announced originally would be twice a year. The government has dropped that because of the review of the GST. The other measure had to do with the dropping of an expanded measure dealing with vertical amalgamations and the utilization of losses on a post-amalgamation basis.

Other than that, Mr. Chairman, this bill basically has a multitude of housekeeping changes and amendments of that nature. There are no major policy implications in it. There are no major dollar attributes associated with any specific measure in this bill. We would be open to any questions you might have.

**The Chairman:** Has the department had any significant representations with respect to this bill since it was rereleased in August and reannounced in December?

**Mr. Farber:** The only significant representation, if you want to call it significant —

**The Chairman:** Or concern, objection, however you want to phrase it.

[Translation]

encombrés par des amendements disparates qui n'ont en réalité aucun rapport avec les mesures de politique annoncées dans le budget.

Vous vous souviendrez, monsieur le président, que les projets de loi de finance étaient autrefois excessivement épais, car ils comprenaient tous ces amendements de type administratif en plus des principales dispositions budgétaires. Il y a cinq ou six ans, le ministre a décidé de préparer un projet de loi annuel contenant les amendements de forme. C'est ce que nous faisons donc chaque année, sauf l'an dernier, à cause des élections.

Ce projet de loi est généralement déposé à la fin de l'automne. Nous prévoyons de revenir à ce calendrier en présentant un nouveau projet de loi de ce type à l'automne, et nous maintiendrons ce rythme annuel. La méthode semble satisfaire tant le gouvernement que les fiscalistes qui doivent se préparer à respecter tous les aspects administratifs de la loi.

Ce projet de loi avait d'abord été rendu public en décembre 1992. Par la suite, le gouvernement avait publié un certain nombre de communiqués portant sur toutes sortes de mesures diverses. À divers moments, le gouvernement a publié des communiqués sur un élément particulier d'un avant-projet de loi. Ces communiqués — il y en a eu une demi-douzaine — ont été incorporés dans ce projet de loi qui a été republié en août 1993.

Après les élections, le projet de loi aurait dû être déposé suite à l'annonce faite par le ministre, mais cela n'a pas été le cas. Le 20 décembre 1993, le ministre confirmait que le gouvernement avait l'intention d'aller de l'avant avec cette loi.

Il avait alors annoncé que deux des mesures prévues par l'ancien gouvernement ne seraient pas retenues. L'une concernait le remboursement bisannuel de la TPS, qu'avait annoncé l'ancien gouvernement. La nouvelle administration a éliminé cette disposition en raison de l'examen dont fait l'objet la TPS. La deuxième mesure concernait les fusions verticales et l'utilisation des pertes après la fusion.

À part cela, monsieur le président, ce projet de loi comporte essentiellement une multitude de modifications et de changements de type administratif. Il n'entraîne aucun changement d'orientation ou de politique. Aucune des mesures prévues ici n'a de conséquence financière importante. Nous sommes prêts à répondre à toutes vos questions.

**Le président:** Le ministère a-t-il reçu des observations importantes concernant ce projet de loi depuis qu'il a été republié en août et réannoncé en décembre?

**M. Farber:** La seule observation importante, si l'on peut dire...

**Le président:** Ou objection, réclamation, comme vous voudrez.



*[Text]*

**Mr. Farber:** There were concerns expressed by a number of corporations with respect to the withdrawal of the expanded vertical amalgamation rule. When the bill was originally released, that rule was a minor technical amendment that attempted to equate the utilization of losses on a vertical amalgamation — that is, a subsidiary being amalgamated into the parent — in the same manner as what would occur under a winding up; in other words, where a subsidiary was wound up into the parent, so that the pre-amalgamation or pre-windup losses of the subsidiary could be used to offset the losses in the parent that occurred prior to the amalgamation. That was a fairly minor amendment.

There was an issue that was brought to our attention where a vertical amalgamation was about to occur. The practitioners, on behalf of their client, brought it to our attention as an anomaly. They could not do a wind up because of certain regulatory concerns, but could do a vertical amalgamation. They suggested to us that the tax consequences were inappropriate and unfair. In reviewing the nature of the transaction, the determination was made that they were absolutely correct. Thus we proposed an amendment, effective that particular year, to correct that anomaly.

Subsequent to that, taxpayers lobbied for two changes to that amendment. One change would have made the effective date of that amendment earlier than we had brought it forward; another was to expand the scope of the amendment so that it did not have application just to a vertical amalgamation but could have application to horizontal amalgamations as well.

Our concern with respect to the date was that there is no right date. Whatever day you pick, someone will be on either side of the line. Generally, we bring forward technical amendments of that nature when an issue is brought to our attention, applicable for that year with regard to at least the taxpayer who brought the issue to our attention. In terms of the date side, even moving it backward or forward, you cannot make the world happy.

**The Chairman:** The same objection will exist from someone, is that it?

**Mr. Farber:** Exactly. With regard to expanding the nature of that amendment, we viewed the original request as something very minor in terms of its technical application. In our view, to expand it to include other types of amalgamations was tantamount to providing for loss consolidation on a wholly-consolidated basis. That was a fairly major policy initiative.

You may recall, Mr. Chairman, in 1986 or 1987, and I do not recall the exact year, the federal government put out a paper on loss consolidation and the attributes of the policy associated with loss consolidation. We held numerous consultations across the country with the provinces. That paper ran into a lot of opposition.

Many of the provinces were concerned about erosion of their tax base because of consolidation within a corporate group, moving income, taxable income being offset by losses in other provinces and just the erosion of the provincial tax bases. The paper was left out there, and nothing has happened since that point

*[Traduction]*

**M. Farber:** Un certain nombre de sociétés se sont inquiétées de l'élimination d'une règle plus souple dans le cas des fusions verticales. À l'origine, il s'agissait d'une modeste modification de gestion interne visant à égaliser les conditions pour l'utilisation des pertes en cas de fusion verticale — c'est-à-dire l'absorption d'une filiale par la compagnie-mère — et les conditions en cas de liquidation — autrement dit, la liquidation d'une filiale et sa consolidation avec la compagnie-mère — afin que dans les deux cas, les pertes subies par la filiale puissent compenser les pertes subies par la compagnie-mère avant la fusion. C'était une modification relativement mineure.

On nous a signalé un cas où l'on s'apprêtait à réaliser une fusion. Les comptables, au nom de leur client nous ont signalé qu'il y avait une anomalie. À cause de certains problèmes de réglementation, une liquidation n'était pas possible, mais une fusion verticale si. Ils nous ont fait remarquer que les conséquences fiscales étaient injustes. Avant examiné la transaction, nous avons constaté qu'ils avaient parfaitement raison. Nous avons donc proposé un amendement, qui devait entrer en vigueur cette année-là, afin de corriger cette anomalie.

Par la suite, les contribuables ont essayé d'obtenir deux modifications à cet amendement. L'une aurait eu pour effet d'avancer la date d'entrée en vigueur de l'amendement; l'autre visait à élargir la portée de l'amendement de façon à ce qu'il ne touche pas seulement les fusions verticales, mais puisse être appliqué aussi aux fusions horizontales.

En ce qui concerne la date, il n'y a jamais de date parfaite. Quel que soit le jour choisi, quelqu'un sera forcément lésé. Habituellement, nous préparons ce type d'amendement de forme lorsqu'un problème nous est signalé, et l'amendement entre en vigueur cette année-là, à une date qui convienne au moins au contribuable qui nous a signalé le problème. Que l'on recule ou que l'on avance la date, il y aura toujours des mécontents.

**Le président:** Le problème se posera toujours pour quelqu'un, n'est-ce pas?

**M. Farber:** C'est tout à fait cela. Quant à la portée de l'amendement, nous estimions qu'à l'origine il s'agissait d'une modification administrative mineure. Mais élargir l'amendement à d'autres types de fusion, cela équivalait à permettre le regroupement des dettes pour une consolidation totale. C'était donc un important changement de politique.

Monsieur le président, vous vous souviendrez peut-être qu'en 1986 ou 1987, je ne sais plus exactement, le gouvernement fédéral avait publié une étude sur la consolidation des pertes et avait expliqué la politique en la matière. De nombreuses consultations ont eu lieu avec les provinces. Le document avait soulevé énormément d'opposition.

Beaucoup de provinces s'inquiétaient de l'érosion de leur assiette fiscale qu'entraînerait une telle consolidation au sein d'une société, puisqu'elle permettrait de transférer l'impôt, de diminuer l'impôt à payer en déclarant les pertes subies dans d'autres provinces, par exemple, ou tout simplement, parce qu'elle

**[Texte]**

in time. It would be a fairly costly mechanism to apply, and has been left in abeyance since that point in time.

From time to time, we receive requests for loss consolidation, if not on a universal basis then at least at the federal level. That was certainly one source of correspondence and some inquiry.

Mr. Chairman, I would like to refer to one other thing I neglected to mention in my opening comments. In that regard, I am looking at the letter you gave me earlier.

**The Chairman:** I was just about to ask you about that.

**Mr. Farber:** One other measure in this bill which one can view as out of the ordinary, although not necessarily out of the ordinary, is the measure dealing with the identification of scientific research and experimental development expenditures.

This was a measure, Mr. Chairman, that was introduced in the recent budget of February 1994. Typically, one would expect this measure to come forward with the budget bill, which most likely will be presented before the house sometime in the fall. It has been included in this technical amendments bill because the bill was outstanding at that point in time, and was to go into the process.

The rationale for including this measure in the bill was to give effect to it within an earlier timeframe than the timeframe that would have been available had it gone through the normal process of the budget bill. Such a bill probably would not receive Royal Assent until about this time next year at the very earliest.

What this measure does, Mr. Chairman, is put taxpayers on notice with respect to the time for filing their investment tax credit claims on research and development. In other words, when they file their tax returns they should be able to file for their investment tax credits in an earlier timeframe, as opposed to keeping their tax returns open longer than the previous year. This is almost a cash management type of provision wherein the government is saying to the taxpaying public, "These are incentive types of measures. To the extent that you are eligible, we would like you to file for these credits on a timely basis so that we can process your return, refund whatever refundable credits are available, or offset the ITCs against your income tax as otherwise payable on a timely basis." This would prevent returns from being kept open for long periods of time.

The letter that the committee received today with respect to this issue suggests that the normal statute-barred period ought to apply, which for large corporations would be three years and which for small corporations would be four years, and that taxpayers ought to have the benefit of at least the normal kind of reassessment period to make their claims. That is an understandable position for a practitioner to take in terms of work that he does for his clients.

By and large, Revenue Canada has found that, for the vast majority of taxpayers who are eligible for investment tax credits for research and development expenditures, the claims are filed on a timely basis, and it is not an issue.

**[Translation]**

réduirait l'assiette fiscale provinciale. Les choses en sont restées là. Ce serait une disposition plutôt coûteuse, et on a donc laissé la question en l'état.

À l'occasion, nous recevons des demandes d'autorisation de consolidation des pertes, sinon pour l'ensemble du régime fiscal, du moins au niveau fédéral. Nous recevons certainement des demandes de renseignement et d'autorisation.

Monsieur le président, je dois mentionner encore une chose que j'avais oubliée dans ma déclaration liminaire. Il s'agit de la lettre que vous m'aviez remise.

**Le président:** J'allais justement y venir.

**M. Farber:** Une des dispositions que contient le projet de loi et dont on pourrait dire qu'elle sort de l'ordinaire, encore que ce ne soit pas vraiment le cas, c'est celle qui traite des dépenses au titre de la recherche scientifique et du développement expérimental.

Cette mesure, monsieur le président, a été annoncée dans le budget de février 1994. Normalement, ce type de disposition devrait figurer dans la loi de finance qui sera probablement déposée à la Chambre à l'automne. Elle figure ici parce que le projet de loi était en suspens à l'époque et le processus devait être entamé.

Nous avons inclus cette disposition dans ce projet de loi pour qu'elle puisse entrer en vigueur plus tôt que ne l'aurait permis la loi de finance. Celle-ci ne recevra probablement pas la sanction royale avant au plus tôt le milieu de l'an prochain.

Par cette disposition, monsieur le président, les contribuables sont prévenus qu'ils ont un certain temps pour demander leur crédit d'impôt au titre de la recherche et du développement. Autrement dit, lorsque le contribuable présente sa déclaration d'impôt, il devrait réclamer ses crédits d'impôt à l'investissement le plus tôt possible, plutôt que de laisser traîner la déclaration pendant plus d'un an. C'est presque une disposition de gestion de la trésorerie, par laquelle le gouvernement déclare aux contribuables: «ces mesures sont des stimulants. Si vous y avez droit, vous êtes prié de réclamer les crédits sans trop tarder, afin que nous puissions traiter votre déclaration, vous rembourser les crédits qui vous reviennent, ou les déduire de l'impôt que vous devez régler, dans des délais raisonnables.» Cela évite que les déclarations ne restent en suspens trop longtemps.

La lettre que le comité a reçue aujourd'hui à ce sujet préconise l'application de la prescription ordinaire, qui donnerait un délai de trois ans pour les grandes entreprises, et de quatre ans pour les petites sociétés, afin que les contribuables bénéficient tout au moins de la période habituelle accordée pour les révisions de cotisations. C'est une suggestion tout à fait compréhensible de la part d'un comptable qui travaille pour ces clients.

Dans l'ensemble, Revenu Canada a pu constater que la très grande majorité des contribuables qui ont droit à des crédits d'impôt à l'investissement au titre de la recherche et du développement font leur déclaration en temps voulu, et n'ont pas de problème.



[Text]

From time to time consultants offer up services to a host of different clients on a contingency type of basis: they will go in and take a look at the books of account and whatever they can find, they will take a 50 per cent claim for themselves. I am not sure that that is of tremendous benefit to either the taxpaying community or to the government at large.

These incentives are some of the best tax incentives in the industrialized world; they are generous, they promote research and development, and we have a very good regime for research and development to be conducted in this country. A one-year look back in terms of filing claims is certainly not an unreasonable time frame. For the vast majority of taxpayers it is more than sufficient. We have never heard any complaints about it.

As I indicated earlier, the reason for it being in this bill is that it only takes effect 90 days after Royal Assent. To the extent that we get this measure passed within this bill, it will have an earlier application date than if we had waited to include it within the budget bill, which would have put it off, probably, for another year.

**The Chairman:** The changes that you have talked about thus far have been effectively changes impacting on corporations. There are a couple of changes in here, specifically the RRSP one and the residency issue, which affect individuals. Have you received any representations with respect to those that would affect individuals as opposed to corporations, or are they basically acceptable, as far as you know?

**Ms Lucy Brickman, Tax Policy Officer, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch:** By and large, they are relieving provisions; they are of benefit to individuals.

**Senator Stewart:** You have talked about the schedule for the budget bill. What budget bill are you talking about?

**Mr. Farber:** There is not budget bill, but there will be a bill with regard to the taxation measures that were announced in the February 1994 budget that will be introduced into the House of Commons no earlier than the fall of this year. Therefore, neither this committee nor the house has seen anything related to those measures, other than the budget documents which were tabled in the House of Commons in February 1994.

**Senator Stewart:** Why the lapse of time?

**Mr. Farber:** There is nothing untoward about the delay or the lapse of time. It is not abnormal, Mr. Chairman, for a bill respecting some fairly extensive budget measures that were announced to be tabled five or six months after the budget. The corporate measures arising out of the February budget have very extensive implications associated with the drafting of that legislation, and the review of that legislation is quite cumbersome and it takes time. We have to ensure that the drafting is done in accordance with the policy that was laid out in the budget, as well as affording the tax professional community and taxpayers at large an opportunity to review the legislation in draft form and get some meaningful input, so that when the bill is finally tabled in the fall, it has had the benefit of a fairly extensive review and consultation.

[Traduction]

Parfois, des consultants offrent, à l'improvvisé, à toute une gamme de clients d'aller vérifier leur compte et s'ils trouvent quelque chose d'intéressant, ils prennent la moitié du remboursement pour eux. Je ne suis pas sûr que ce soit très avantageux pour les contribuables ou pour le gouvernement en général.

Ces incitations fiscales sont parmi les meilleures et les plus généreuses dans le monde industrialisé. Nous avons un excellent régime pour encourager la recherche et le développement dans ce pays. Un délai d'un an pour présenter une demande, ce n'est pas du tout déraisonnable. Pour la très grande majorité des contribuables, c'est amplement suffisant. Nous n'avons jamais reçu aucune plainte.

Comme je l'ai dit plus tôt, si nous avons inclus cette disposition dans ce projet de loi, c'est qu'elle n'entre en vigueur que 90 jours après que la loi ait reçu la sanction royale. Si elle est adoptée dans le contexte de ce projet de loi, elle entrera en vigueur plus tôt que si nous avions attendu de l'inclure dans la loi de finance, ce qui l'aurait probablement retardée d'un an.

**Le président:** Les changements que vous avez expliqués jusqu'ici concernent les sociétés. Il y en a quelques-uns, plus précisément celui concernant les RÉER et la question de résidence, qui touchent les particuliers. Avez-vous reçu des objections pour ceux qui touchent les particuliers plutôt que les sociétés, ou sont-ils essentiellement acceptables, que vous sachiez?

**Mme Lucy Brickman, agent de la politique de l'impôt, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt:** En gros, ce sont des dispositions d'allègement qui sont avantageuses pour les particuliers.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez parlé du calendrier pour la loi de finance. De quelle loi parlez-vous?

**M. Farber:** Il n'y a pas de loi de finance, mais il y aura une loi mettant en oeuvre les mesures fiscales annoncées dans le budget de février 1994; elle sera déposée à la Chambre des communes au plus tôt à l'automne. Par conséquent, ni ce comité ni la Chambre n'ont encore rien reçu concernant ces mesures-là, à part les documents du budget qui ont été déposés à la Chambre en février de cette année.

**Le sénateur Stewart:** Pourquoi un si long délai?

**M. Farber:** Ce délai ne cache rien de fâcheux. Il n'est pas inhabituel, monsieur le président, qu'un projet de loi contenant des mesures budgétaires importantes ne soit déposé que cinq ou six mois après l'annonce du budget. Les dispositions concernant les sociétés qui ont été annoncées dans le budget de février ont des répercussions profondes qui nécessitent une rédaction très attentive et un examen minutieux du texte. Nous devons nous assurer que le libellé corresponde à la politique annoncée dans le budget, et donner aux fiscalistes et aux contribuables la possibilité d'étudier l'avant-projet de loi et de donner leur avis, pour que ce projet de loi, lorsqu'il sera déposé à l'automne, ait déjà fait l'objet d'un examen et d'une consultation approfondis.



[Texte]

**Senator Stewart:** This lapse of time replaces what used to be done after the minister had tabled his Notice of Ways and Means Motion.

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, in my 20-year experience in tax policy, the so-called lapse of time is certainly not unusual from time to time, depending on the extent of the measures that are announced in the course of the budget. If they are minimal, a bill could be brought before the House of Commons in a fairly short amount of time after the budget announcement. However, notwithstanding the time the bill becomes available, one still has to meet the schedule of the House of Commons as to when a bill can be introduced, which is certainly not within the control of the department. There is always a lapse, or a delay from budget day until some point in time when the bill is ready to be tabled in the house. That is not abnormal.

**Senator Stewart:** That does not deal with my question. However, that is fine. Are you familiar with the practice in this regard at Westminster?

**Mr. Farber:** I am familiar. What they have, Mr. Chairman, is a provisional implementation bill which allows the government to operate on the basis of announced policy for a 12-month period without the proposed legislation becoming law. At the end of that 12-month period, if the policy has not been passed into law, those measures lapse and they must be either reintroduced or reconstituted.

**Senator Stewart:** Obviously your information is more up-to-date than mine. I did not realize it was as long as 12 months. I thought it was before the summer adjournment, which if the budget came in in February, it could well be six or seven months. However, you are saying it is 12 months?

**Mr. Farber:** My understanding, Mr. Chairman, is that it is a 12-month provisional implementation bill, which allows them that period of time to move a bill through the House of Commons and the House of Lords and then receive Royal Assent. Subsequent to that point in time, as I indicated, the bill would either die on the *Order Paper* or they would reintroduce it.

**Senator Stewart:** What happens if it dies or gets defeated? Are moneys refunded, if there is money that might be refunded? Do you understand why I am interested in all this?

**Mr. Farber:** Yes, I believe so. I cannot answer that question with a great deal of certainty. I can only speculate as to how they would handle it, and I think they would handle it differently than the way we handle it.

With regard to proposed measures, taxpayers are at liberty to either follow the proposed law or follow the existing law, bearing in mind that once the measures that are proposed are implemented into law and receive Royal Assent, those measures have a retroactive application to the day of announcement. Therefore, there is a risk factor that if they do not take account of the proposed measures, there may be interest penalties. By and large, however, there is nothing to force a taxpayer to abide by proposed law.

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Ce délai remplace ce qu'on faisait auparavant après que le ministre avait déposé son avis de voies et moyens.

**M. Farber:** Monsieur le président, dans mes 20 années d'expérience en politique fiscale, j'ai pu constater qu'il n'est pas du tout inhabituel qu'un délai se produise à l'occasion, selon l'étendue des mesures annoncées dans le budget. Si les mesures sont de portée limitée, le projet de loi peut être déposé devant la Chambre des communes peu de temps après le discours du budget. Toutefois, il reste qu'il faut respecter le calendrier de la Chambre des communes quant aux périodes de dépôt des projets de loi, et cela ne dépend bien sûr pas du ministère. Il y a toujours un certain délai entre le discours du budget et le moment où le projet de loi peut être déposé. Il n'y a là rien d'anormal.

**Le sénateur Stewart:** Cela ne répond pas à ma question, mais ça ne fait rien. Savez-vous ce qu'on fait à Westminster dans ce contexte?

**M. Farber:** Oui. Monsieur le président, il existe là-bas un projet de loi de mise en oeuvre provisoire qui permet au gouvernement d'appliquer une politique annoncée pendant 12 mois sans adopter les lois nécessaires. Au bout de 12 mois, si la loi n'a pas été adoptée, les mesures mises en oeuvre deviennent caduques et doivent être réintroduites ou reformulées.

**Le sénateur Stewart:** De toute évidence, vos renseignements sont plus récents que les miens. Je ne savais pas que cela pouvait aller jusqu'à 12 mois. Je croyais que cela permettait l'application jusqu'au congé d'été, ce qui donnerait un délai de six ou sept mois si le budget est présenté en février. Mais vous dites que c'est 12 mois?

**M. Farber:** À ma connaissance, monsieur le président, il s'agit d'un projet de loi de mise en oeuvre provisoire qui donne au gouvernement 12 mois pour faire adopter une loi par la Chambre des communes et la Chambre des lords et obtenir la sanction royale. Au-delà de ce délai, comme je l'ai dit, le projet de loi expire au *Feuilleton* ou doit être réintroduit.

**Le sénateur Stewart:** Qu'advient-il si le projet de loi meurt au *feuilleton* ou n'est pas adopté? L'argent est-il remboursé, s'il y a lieu? Comprenez-vous pourquoi je pose toutes ces questions?

**M. Farber:** Oui, je crois le savoir. Je ne peux pas répondre à cette question en toute certitude. Je ne peux qu'imaginer ce qu'on ferait là-bas, et je pense que ce serait différent de ce que nous ferions ici.

En ce qui concerne les mesures proposées, les contribuables peuvent choisir d'appliquer la loi proposée ou la loi en vigueur, sans oublier qu'une fois les mesures adoptées dans le cadre d'une loi et accompagnées de la sanction royale, elles deviennent rétroactives au jour où elles ont été annoncées. Les contribuables qui choisiraient de ne pas tenir compte des mesures proposées s'exposent donc à payer des pénalités d'intérêt. Toutefois, rien n'oblige un contribuable à respecter une loi proposée.

[Text]

**Senator Stewart:** Let us look at the practicality. Suppose there is an increase in the tax on gasoline at the pump.

**Senator LeBreton:** We have heard that one before.

**The Chairman:** A voice in the corner says that they have been through that before. How about December 1979?

**Mr. Farber:** Mercifully, I know nothing about sales taxes. I deal purely with income taxes, but I understand your problem.

**Senator Stewart:** As I understand it, in Great Britain on budget night there is a vote and that has the effect, as you say, under the Provisional Collection of Taxes Act, 1913 I believe, of authorizing the government to collect the taxes.

If, at a certain point in the parliamentary calendar, the main measure has not been enacted, then it is off, but because there was that initial approval, the person who paid the extra excise at the pump is not eligible for a refund since there was an initial parliamentary approval.

This is a topic on which the Parliament of Canada will have to take some action at some point, although I realize it is extremely difficult.

You refer to "housekeeping" amendments. How is that defined? I suspect that this is a fairly big basket. Are these changes that the drafting persons detect by saying, "Look at the mistake I have made"? Or are they issues detected by taxpayers who say, "Surely you could not have meant that," and you reply, "No, we did not mean that." Is that the type of issue you mean?

**Mr. Farber:** It is all of the above, Mr. Chairman. Certainly, in our constant review of the Income Tax Act and bringing forward measures at budget time, one is always reviewing the Income Tax Act to see how new measures will come into force, and how they will fit into the existing legislation. Oftentimes in that review, one detects errors or anomalies which we document, and at the appropriate time bring them forward as technical amendments.

Revenue Canada, in terms of its rulings and assessments process, comes across different provisions in the law that it brings to our attention which, from its perspective, do not seem to apply in a correct manner, or a word is missing, or it does not have the correct application, and requests are brought to our attention in the context of the question Senator Stewart raised, "Is this working the way it is supposed to? Do these words mean what they are supposed to mean?" Certainly, we receive input from Revenue Canada and also from the general public who, in their own dealings with either provisions of the Income Tax Act or the tax forms themselves, may well raise certain questions as to the application of a provision and whether it is meant to say what it says.

In reviewing all of these requests, we keep a log of all of these things. As I said earlier, on a once-a-year basis we bring forward a host of these housekeeping amendments and we clean up the provisions of the Income Tax Act so that Revenue Canada can

[Traduction]

**Le sénateur Stewart:** Considérons l'aspect pratique. Supposons qu'on augmente la taxe sur l'essence.

**Le sénateur LeBreton:** C'est un exemple bien connu.

**Le président:** Une voix dit que c'est un exemple bien connu. Était-ce en décembre 1979?

**M. Farber:** Pour mon bonheur, je ne connais rien aux taxes de vente. Je ne m'occupe que d'impôt sur le revenu, mais je comprends ce que vous voulez dire.

**Le sénateur Stewart:** Sauf erreur, en Grande-Bretagne, le soir du discours du budget, il y a un vote qui, comme vous l'avez approuvée, aux termes de la loi sur la perception provisoire des taxes, loi de 1913, sauf erreur, permet au gouvernement de percevoir les taxes et impôts.

Si, au cours de la législature, la mesure principale n'a pas été adoptée, elle devient caduque, mais comme elle avait d'abord été approuvée, la personne qui a payé la taxe d'accise supplémentaire n'a pas droit à un remboursement puisque la taxe avait été approuvée par le Parlement.

Le Parlement du Canada devra prendre une décision en la matière un jour ou l'autre, mais je me rends bien compte que ce sera très difficile.

Vous avez parlé d'amendement de type administratif. Qu'entend-on par là? J'imagine qu'il doit y avoir un peu de tout. Ces changements sont-ils motivés par un rédacteur législatif qui dirait: «Regarde un peu l'erreur que j'ai commise»? Ou sont-ils signalés par les contribuables qui vous disent: «Vous n'avez pas pu vouloir dire cela!» et vous répondez: «Non, ce n'est pas ce que nous avons voulu dire.» Est-ce cela?

**M. Farber:** C'est tout cela à la fois, monsieur le président. La Loi de l'impôt sur le revenu est constamment en révision et elle est examinée également lorsque des mesures sont présentées à l'époque du budget; nous voyons alors comment les nouvelles mesures seront appliquées, comment elles s'intégreront à la loi actuelle. Souvent, dans le cadre de cet examen, on relève des erreurs ou des anomalies qui font l'objet d'amendements de forme le moment venu.

Les agents de Revenu Canada, lorsqu'ils rendent des décisions ou fixent des cotisations découvrent diverses dispositions qu'ils nous signalent lorsque, de leur point de vue, elles ne semblent pas correctement appliquées, ou s'il y manque un mot, ou si elles n'atteignent pas la cible visée, et ils nous posent le genre de questions que soulève le sénateur Stewart: «Est-ce bien ce qu'on voulait? Ces mots disent-ils ce qu'on a voulu dire?» Nous recevons donc des commentaires de la part de Revenu Canada, et aussi du public qui, lorsqu'il a à se pencher sur des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu ou sur les déclarations mêmes, peut poser certaines questions concernant l'application d'une disposition et demander si c'était bien là l'intention au départ.

Nous tenons un registre de toutes ces demandes. Comme je l'ai dit, une fois par an, nous rassemblons une quantité d'amendements de forme et nous faisons le ménage dans la Loi de l'impôt sur le revenu afin que Revenu Canada puisse l'administrer comme



[Texte]

administer the act on a proper basis, and taxpayers can comply to that act in the way it was originally intended.

**Senator Stewart:** Do you have any estimate as to the net financial consequences? Let us take this particular bill. How much extra money will come into the fund or, alternatively, how much will be lost? Is there no net difference?

**Mr. Farber:** We hope that there is no net difference. I say "hope" because one never really knows. But we do not book any money in or out. We intend the vast majority of these changes to be in keeping with the original policy intent. Therefore, even if a change is made on a retroactive basis, we never expect anything from it. Therefore, we are not expecting to get anything out of it.

**The Chairman:** Thank you. I might make one comment before I ask the committee if we can report the bill unamended.

To follow up on Senator Stewart's point, by way of explanation, Mr. Farber, you may have heard that some of us are troubled by a process that has nothing to do with your department. This is a process that sees us, in June of 1994, passing legislation that relates to an economic statement made in December 1992. One presumes that there is something wrong with a process that has that kind of time lag.

I should like to ask our staff to give us a report over the course of the summer as to what the process involves in other British parliamentary systems. For example, in the American system the changes do not occur until the law is passed. But particularly for this case, where you have gone through a change in government and the first three or four bills that this committee dealt with all related to Don Mazankowski's budget and the statement of 1992, I should like to know how that is dealt with in other parliamentary systems.

**Senator Stewart:** Yes, because we had denounced that budget.

**The Chairman:** And we won an election running against it.

**Senator Lebreton:** I tried to make that point in my speech!

**The Chairman:** We understood why we had to do it, but we felt that it was an odd system.

Second, — and I am not looking for an answer; I just wish to explain something — increasingly, tax bills are unintelligible to us, the general public and, we suspect, to thousands of lawyers and accountants. The Quebec government, as an example, has gone to a plain language version so that people can understand what is going on. At some point we should have either the Deputy Minister of Justice or the Deputy Minister of Finance, or both, before us to discuss that issue. Increasingly, we all have to rely on what the media say is in the budget, as opposed to being able to understand it ourselves. That is another issue that has come up from time to time.

[Translation]

il se doit et que les contribuables puissent l'appliquer dans le sens prévu à l'origine.

**Le sénateur Stewart:** Avez-vous une idée des répercussions financières nettes? Prenons ce projet de loi-ci. Combien d'argent rapportera-t-il ou, au contraire, combien en coûtera-t-il? N'y a-t-il aucune différence nette?

**M. Farber:** C'est ce que nous espérons. J'ai dit «espérons», car il n'y a pas vraiment moyen de le savoir. Mais nous ne prévoyons pas d'entrées ou de sorties supplémentaires. La grande majorité de ces changements vise à respecter l'intention première. Par conséquent, même si le changement est rétroactif, il ne devrait pas porter à conséquence. Nous n'en attendons rien.

**Le président:** Je vous remercie. Avant de demander au comité si je peux faire rapport du projet de loi, sans modification, j'aimerais faire une observation.

Je voudrais expliquer l'intervention du sénateur Stewart. Monsieur Farber, vous avez peut-être entendu dire que certains d'entre nous sont inquiets d'une pratique qui ne concerne absolument pas votre ministère. Nous sommes troublés d'être appelés, en juin 1994, à adopter une loi mettant en vigueur l'énoncé économique de décembre 1992. Devant pareil délai, on ne peut que conclure à la défectuosité du processus.

J'aimerais demander à nos attachés de recherche de nous préparer pendant l'été un rapport sur ce qu'on fait dans d'autres systèmes parlementaires britanniques. Par exemple, aux États-Unis, les changements n'entrent en vigueur qu'une fois la loi adoptée. Mais, dans ce cas-ci, le gouvernement a changé et pourtant les trois ou quatre premiers projets de loi qui ont été renvoyés à ce comité portaient tous sur des mesures budgétaires annoncées par Don Mazankowski en 1992; j'aimerais savoir ce qu'on fait dans pareille situation dans d'autres parlements.

**Le sénateur Stewart:** Oui, car nous avons dénoncé ce budget.

**Le président:** Et nous avons été élus en nous y opposant.

**Le sénateur LeBreton:** C'est ce que j'ai essayé de faire remarquer dans mon discours!

**Le président:** Nous comprenons pourquoi vous deviez le faire, mais nous trouvons le système plutôt bizarre.

Deuxièmement — et je n'attends pas de réponse, je tiens simplement à expliquer quelque chose — les projets de loi portant des mesures fiscales sont de moins en moins intelligibles pour nous, le public et, j'imagine, pour des milliers d'avocats et de comptables. Le gouvernement du Québec, par exemple, a opté pour une version en langage clair, afin que les gens puissent comprendre la loi. Nous devrions demander au sous-ministre de la justice ou au sous-ministre des finances, ou aux deux à la fois, de venir examiner cette question avec nous. De plus en plus, nous devons nous fier à ce que nous disent les journalistes à propos des mesures budgétaires au lieu de pouvoir les comprendre nous-mêmes. C'est là un autre problème qui est mentionné de temps à autre.



*[Text]*

Neither of those points bears any relation to why you are here or to your particular job, but I wanted you to understand the background or history in this committee in relation to what Senator Stewart has asked. This issue will not die, particularly the retroactivity or the long lead time provisions.

Senators, may I report the bill to the house, then, unamended?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

I wish to thank our witnesses for coming here today. I am sure that we will see you again before the year is out.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Tout cela n'a aucun rapport avec votre présence ici aujourd'hui, ou avec les responsabilités qui sont les vôtres, mais je tenais à vous expliquer le contexte dans lequel se situe l'intervention du sénateur Stewart. Le problème ne disparaîtra pas de lui-même, surtout celui de la rétroactivité ou des dispositions appliquées de longue date.

Sénateurs, puis-je faire rapport du projet de loi, sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté.

Je tiens à remercier les témoins d'être venus aujourd'hui. Je suis sûr que nous aurons l'occasion de vous revoir avant la fin de l'année.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

*For the Examination of the state of the financial system in Canada:* *Pour l'examen de l'état du système financier canadien:*

Jack Biddell, Financial expert.

*From the Canadian Association of Retired Persons:*

Lillian Morgenthau, President.

**For Bill C-27:**

*From the Department of Finance:*

Len Farber, Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch;

Lucy Brickman, Tax Policy Officer, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch.

Jack Biddell, expert en finances.

*De l'Association canadiennes des personnes retraitées:*

Lillian Morgenthau, présidente.

**Pour le projet de loi C-27:**

*Du ministère des Finances:*

Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;

Lucy Brickman, agente, Politique de l'impôt, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt.



CA)  
YC 11  
318



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

Tuesday, June 14, 1994

Le mardi 14 juin 1994

Issue No. 10

Fascicule n° 10

### **Seventh Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial system  
in Canada in the wake of the major legislative and  
regulatory reform which took place two years ago.

### **Septième fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier canadien dans  
la foulée de l'importante réforme législative et  
réglementaire intervenue il y a deux ans.

INCLUDING:  
THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Report on Bill C-27)

Y COMPRIS:  
LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport sur le Projet de loi C-27)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus  
Charbonneau  
\* Fairbairn, P.C.  
(or Molgat)  
Kelleher, P.C.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(or Bernston)  
Perrault, P.C.  
Simard  
Stewart  
Stratton  
Thériault

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus  
Charbonneau  
\* Fairbairn, c.p.  
(ou Molgat)  
Kelleher, c.p.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(ou Bernston)  
Perrault, c.p.  
Simard  
Stewart  
Stratton  
Thériault

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 14, 1994  
(12)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:35 a.m. in room 356-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Charbonneau, Kirby, Kolber, LeBreton, Stewart and Sylvain. (7)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:*

Michael Mackenzie, Superintendent;

Suzanne Labarge, Deputy Superintendent.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. Michael Mackenzie, Superintendent of Financial Institutions, made an opening statement and along with Ms Labarge, answered questions.

At 11:50 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 14 juin 1994  
(12)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Charbonneau, Kirby, Kolber, LeBreton, Stewart et Sylvain. (7)

*Également présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*Du Bureau du surintendant des institutions financières du Canada:*

Michael Mackenzie, surintendant;

Suzanne Labarge, surintendante adjointe.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien, plus particulièrement de l'assurance-dépôts.

M. Michael Mackenzie, surintendant des institutions financières, fait un exposé, puis, avec l'aide de M<sup>me</sup> Labarge, répond aux questions.

À 11 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, June 14, 1994

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## TENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-27, an Act to amend the Income Tax Application Rules, the Canada Pension Plan, the Canada Business Corporations Act, the Excise Tax Act, the Unemployment Insurance Act and Certain related Acts, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Wednesday, June 2, 1994, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président*

MICHAEL J.L. KIRBY

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 14 juin 1994

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## DIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-27, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur les sociétés par actions, la Loi sur les sociétés par actions, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur l'assurance-chômage et des lois connexes, a étudié ledit projet de loi conformément à son ordre de renvoi du mercredi le 2 juin 1994, et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 14, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to continue its examination of the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are about to resume our discussion of the state of the financial system in Canada with a particular focus on issues related to consumer protection and deposit insurance and depositor protection.

As you know, our witness this morning is Michael Mackenzie, Superintendent of Financial Institutions, who is about to retire at the end of the month. This will be his last appearance before us.

Mr. Mackenzie, we are delighted to have you appear before us.

With him is Suzanne Labarge who is deputy superintendent of OSFI. Welcome, Suzanne.

Honourable senators, we will begin with an opening statement by Mr. Mackenzie of which you have a copy. Then we will, of course, turn the floor over to questions on whatever topics you wish to raise with Mr. Mackenzie, even if they are not covered in his opening statement.

I am sure we will have a number of questions to ask you which will not be covered in the opening statement.

May I make one other observation? Given as I am to Maritime informality, and given I have no idea what the camera lights will do to the heat, we should all agree that, if it does get warm in here, there is nothing wrong with taking jackets off. It looks then like a working meeting, which is perfectly adequate.

Mr. Mackenzie, over to you for your opening statement.

**Mr. Michael Mackenzie, Superintendent of Financial Institutions Canada:** Thank you, Mr. Chairman and, oddly enough, I mean it, it is a pleasure to be here this morning, partly because, having read the terms of reference that this committee has undertaken in terms of its work program, I must say I am pretty impressed. I am also reflective of the fact that you have set yourselves a major challenge. As I read it, you have set a very broad scope to the nature of your inquiry and what might come out of it.

I will, if I may, read the opening statement which I have given you.

Essentially, this is an overview or a perspective on the changes which have occurred mainly in the deposit-taking sector, although I will refer both in this statement and in subsequent questions to the insurance sector of the financial services industry since 1987

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 14 juin 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour poursuivre son examen de l'état du système financier au Canada.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous sommes sur le point de terminer notre discussion sur l'état du système financier au Canada en mettant l'accent sur des questions liées à la protection du consommateur, à l'assurance-dépôt et à la protection du déposant.

Comme vous le savez, notre témoin ce matin est M. Michael Mackenzie, surintendant des institutions financières, qui est sur le point de prendre sa retraite à la fin du mois. C'est la dernière fois qu'il viendra nous adresser la parole.

Monsieur Mackenzie, nous sommes très heureux de vous accueillir.

Il est accompagné de M<sup>me</sup> Suzanne Labarge qui occupe le poste de surintendante adjointe du BSIF. Bienvenue, Suzanne.

Honorables sénateurs, nous débiterons par l'allocation d'ouverture de M. Mackenzie dont vous en avez un exemplaire. Par la suite, bien entendu, nous procéderons à une période de questions sur n'importe quel sujet que vous voudrez aborder avec M. Mackenzie, même s'il n'en a pas parlé dans son allocation.

Je suis certain que nous aurons un certain nombre de questions à vous poser que vous n'aurez pas abordées dans votre allocation d'ouverture.

Puis-je faire un autre commentaire? Compte tenu du fait que je suis un partisan de l'informalité des Maritimes et que je ne sais pas si la lumière des caméras va élever la température de la pièce, nous devrions tous nous entendre sur le fait que, s'il commence à faire trop chaud, il n'y a rien qui nous empêche d'enlever notre veston. On se croira à une réunion de travail, ce qui est tout à fait adéquat.

M. Mackenzie, vous avez la parole.

**Monsieur Michael Mackenzie, surintendant des institutions financières du Canada:** Merci, Monsieur le président. Chose curieuse, et je suis sincère, je suis heureux d'être ici ce matin en partie parce qu'après avoir lu le mandat du comité et avoir pris connaissance de son programme de travail, je dois dire que je suis très impressionné. Je dois aussi tenir compte du fait que vous vous êtes fixé un défi de taille. D'après ce que j'ai lu, la nature de votre enquête est extrêmement vaste, tout comme les conclusions que vous en tirerez.

Si vous me le permettez, je lirai l'allocation d'ouverture que je vous ai fournie.

Essentiellement, voici un aperçu ou une perspective de l'évolution du secteur des institutions de dépôt depuis la création du bureau en 1987, bien que je me référerai aussi dans mon allocation et dans les questions qui suivront au secteur de

*[Text]*

when this office was created. I will also provide some thoughts for some future directions.

During the past seven years, we have seen two extremes in the economy in which financial institutions operate in Canada. When I joined the office and through to 1990, we went through a period of very high inflation and rapid growth. This was a period characterized by high expectations and a confidence that the growth that was occurring would continue for a long period of time. This period was followed by a recession, as well as a restructuring of the economy, both of which were disproportionately felt in Central and Eastern Canada. The inflation bubble burst, commercial property prices in Montreal and Toronto dropped precipitously and this has been followed by very low economic growth rates. Similar events occurred in the U.S., Europe, and Japan.

During that time, as well, financial institutions were, to a large extent, in a state of legislative limbo. Proposals for substantive reforms in the legislation and regulations governing financial institutions were proposed in 1984 but not passed until 1992, although in 1987, banks were permitted to acquire securities houses. These proposals dealt with the ongoing breaking down of the "four pillars" to promote competition, innovation and efficiency in the markets.

On the deposit-taking side, this was going to allow trust companies to offer products similar to those offered by banks and to let the banks into the fiduciary and insurance businesses through new subsidiaries. Many institutions tried to position themselves for the change while operating under old legislation that limited their activities.

Competition has become steadily more intense and right across the board over the period.

All of this had its impact on the mix of institutions we regulate. I have provided a table outlining the structure of the deposit-taking sector of the industry in 1987 compared to 1993. This morning, we distributed a table setting out some numbers on concentration.

The large banks now hold 82 per cent of the assets of the deposit-taking sector compared to 76 per cent in 1987. The number of independent companies has dropped from 51 to 34 and now represent less than 1.5 per cent of the assets in the system.

During this time, we had three federal trust companies and seven provincial companies fail. Many other companies were merged or acquired by other financial institutions. Also, those companies that did not fail had massive write-downs in their commercial loan books. In the five years from 1989 to 1993, the banks booked total loan losses of about \$22 billion. In addition, there were large loan losses on the books of trust companies and insurance companies. Despite these losses, the system as a whole is now better capitalized than it was, and better managed.

*[Traduction]*

l'assurance de l'industrie des services financiers. Je vous ferai part aussi de certaines orientations futures de ce secteur.

Au cours des sept dernières années, le contexte économique dans lequel fonctionnent les institutions financières est passé d'un extrême à l'autre. Entre mon arrivée au bureau et 1990, nous avons connu une période d'inflation très élevée et d'expansion rapide. Cette période s'est caractérisée par de grandes attentes et la confiance que l'expansion allait se poursuivre pendant longtemps. Elle a été suivie d'une récession et d'une restructuration de l'économie, dont les effets se sont fait sentir de façon démesurée dans le centre et dans l'Est du Canada. La bulle inflationniste a éclaté: les prix des immeubles commerciaux ont chuté rapidement à Montréal et à Toronto, et l'on a assisté ensuite à une période de croissance très faible. La même situation s'est produite aux États-Unis, en Europe et au Japon.

Ces années ont également constitué une période de flottement législatif pour la plupart des institutions financières. Une réforme en profondeur de la législation et de la réglementation régissant ces institutions avait été proposée en 1984, mais il a fallu attendre 1992 pour qu'elle soit adoptée, même si en 1987 les banques avaient été autorisées à acquérir des maisons de courtage en valeurs mobilières. Ces propositions visaient à démanteler les «quatre piliers» de manière à stimuler la concurrence, l'innovation et l'efficacité sur les marchés financiers.

Dans le secteur des institutions de dépôt, cette ouverture allait permettre aux sociétés de fiducie d'offrir des produits comparables à ceux des banques et autoriser ces dernières à avoir accès au secteur des activités fiduciaires et à celui des assurances par l'intermédiaire de nouvelles filiales. Un grand nombre d'institutions ont tenté de se positionner en vue des changements à venir, tout en continuant d'appliquer les dispositions des anciennes lois qui limitaient leurs activités.

La concurrence n'a cessé de s'aviver pendant cette période.

Tous ces facteurs ont influé sur la composition du secteur des institutions financières que nous réglementons. Je vous ai remis un tableau qui expose la structure du secteur en 1987 et en 1993. Ce matin, nous avons distribué un tableau indiquant certaines concentrations.

Les grandes banques détiennent maintenant 82 p. 100 de l'actif du secteur des institutions de dépôt, comparativement à 76 p. 100 en 1987. Les sociétés indépendantes, qui sont passées de 51 à 34 représentent maintenant moins de 1,5 p. 100 de l'actif total du secteur.

Pendant cette période, nous avons assisté à la faillite de trois sociétés de fiducie fédérales et de sept sociétés provinciales. Bon nombre d'autres institutions ont fusionné ou ont été absorbées par d'autres institutions financières. De plus, les sociétés qui ont survécu ont dû réduire considérablement la valeur comptable de leurs portefeuilles de prêts commerciaux. Au cours des cinq années comprises entre 1989 et 1993, les banques ont subi des pertes sur prêts totalisant environ 22 milliards de dollars. En outre, les sociétés de fiducie et d'assurances ont encaissé d'importantes



[Texte]

As you can see, from my perspective, this has been a turbulent period with more significant structural changes affecting our financial institutions than at any other time in history. What did I learn from this experience? A lot.

First, inflation masked some very serious lending problems in institutions and made it very difficult for management and regulators to accurately assess the risk in their portfolios. It is extremely hard to convince management that lending practices are unsound at exactly the same time that record earnings are being generated from these loans and recent loan loss experience has been relatively small. The danger of concentration of risk, both geographical and by type of risk, such as real estate, became evident, but many institutions were slow to realize this.

It is clear to me that there must be a strong direct link in good times and in bad between the regulator and each institution's governance processes exercised ultimately by its board of directors. The risk-management governance function is the essential ingredient in preventing trouble. In my experience, it is working much better than it was seven years ago but, in order to maintain it, it requires constant supervisory pressure. Again, in my judgment, this can be done without leading to excessive regulatory intrusion into management.

This whole experience has also reinforced my views on the weaknesses of financial holding company structures. All of the federally regulated companies which have failed since I took office were owned by holding companies who were more highly leveraged than their regulated subsidiary and who needed the subsidiary's earnings to service their debt. Also, certain activities were being undertaken at the holding company level that could not be supervised and these served to increase the risk to the regulated entity rather than to provide diversification and financial support as holding companies were essentially designed to do.

Finally, when problems came to a head, directors of the regulated entity who were usually also directors of the holding company were in doubt as to whether their responsibility lay with depositors or shareholders.

In addition we discovered that, when solutions came forward to resolve problems that we and the people proposing solutions, i.e. an acquisition, had, we had to deal with bankers who loaned money to the holding company as well as to the shareholders. This enormously complicated things.

In short, in our experience, the holding companies brought financial stress not strength.

[Translation]

pertes sur prêts. Malgré ces pertes, le secteur en général est mieux capitalisé qu'auparavant et il est aussi mieux géré.

Comme vous pouvez le constater, je crois que cette période a été assez agitée et que le secteur des institutions financières a été soumis à des changements de structure plus importants qu'à tout autre moment de l'histoire. Qu'ai-je appris de cette période? Bien des choses.

D'abord, l'inflation masquait certains problèmes graves au niveau des prêts dans les institutions, de sorte que leurs dirigeants de même que les organismes de réglementation avaient beaucoup de difficulté à évaluer convenablement le risque que présentaient les portefeuilles. Il est extrêmement difficile de convaincre la direction d'une institution que ses pratiques en matière de prêt laissent à désirer au moment même où les prêts en question génèrent des bénéfices sans précédent et où les pertes sur prêts sont relativement faibles. Le danger de concentration des risques, que ce soit sur le plan géographique ou sectoriel — dans le secteur immobilier par exemple — s'est fait sentir, mais de nombreuses institutions ont mis du temps à réagir.

Je suis convaincu qu'il doit exister en tout temps un lien direct très étroit entre l'organisme de réglementation et l'administration de chaque institution, qui relève en dernier ressort de son conseil d'administration. La fonction gestion des risques constitue l'élément essentiel d'un système de prévention et elle donne de biens meilleurs résultats qu'il y a sept ans, mais elle nécessite une surveillance sans relâche. À mon avis, il est possible d'y parvenir sans que les organismes de réglementation ne s'intègrent indûment dans les affaires des institutions.

Toute cette période m'a également conforté dans le jugement que je porte sur les faiblesses des structures des sociétés de portefeuille. Toutes les sociétés fédérales qui ont fait faillite depuis mon arrivée au Bureau appartenaient à des sociétés de portefeuille qui étaient plus endettées que leurs filiales réglementées et qui avaient besoin des bénéfices de ces dernières pour assurer le service de leur propre dette. Par ailleurs, les sociétés de portefeuille se livraient à certaines activités qui échappaient à notre surveillance, ce qui a eu pour effet d'accroître les risques courus par l'institution réglementée au lieu d'assurer une diversification et d'offrir un appui financier, comme les sociétés de portefeuille sont censés le faire.

Enfin, quand les problèmes ont fait surface, les administrateurs de l'institution réglementée, qui siégeaient aussi habituellement au conseil d'administration de la société de portefeuille, ont hésité à savoir s'ils devaient veiller en priorité aux intérêts des déposants ou à ceux des actionnaires.

De plus, nous avons découvert que, lorsque nous et d'autres gens concernés avons proposé une solution, c'est-à-dire une acquisition, pour résoudre le problème, nous avons eu affaire à des banquiers qui avaient prêté de l'argent à la société de portefeuille et aux actionnaires. Cela a énormément compliqué les choses.

En résumé, plutôt que de raffermir le secteur, les sociétés de portefeuille ont engendré des pressions financières.

*[Text]*

Much of what happened in Canada paralleled what happened earlier in the United States, although on a smaller scale. The U.S. problems were compounded by serious cases of fraud and much less effective regulation than we have in Canada.

What concerns me now is that, in reaction to the particular and well-publicized problems we have had, the thrust of the solutions now being proposed run the danger of echoing what happened in the United States in the past five years. The Americans developed very intrusive and detailed rules and procedures which are now recognized by them as overkill and they are now trying to re-focus their regulatory system.

I would like to summarize the basic principles of sound business management and responsible public administration within which I assess some of the proposals for changes in the regulatory structure.

The first is that the regulatory system should be transparent, efficient and cost effective. Second, regulatory policy should be conveyed in a clear and consistent fashion. Third, federal policies and rules should be applied consistently across industries and between financial institutions. Fourth, government agencies should have clearly defined roles with well-delineated responsibilities and should be accountable for their performance. In my experience, there are no gains in supervisory overlap and ambiguity.

The House Committee on Finance recommended that the OSFI and CDIC be merged into a single agency. I can see a certain logic to that recommendation, and I can see a certain logic to having the same individual leading the two agencies. The purpose of this, presumably, would be to integrate the functions of regulation and insurance so as to reduce overlap and cost.

On the other hand, there are a number of issues that would have to be dealt with if this concept were to be pursued. Since the thrust of the insurer is to minimize the cost to the insurance fund, you run a very high risk of having a costly regulatory system that is overly focused on the protection of insured deposits and not the broader regulatory purposes related to the functioning of financial institutions in the Canadian economy.

In my view, merging the regulatory and insurance functions will altogether likely lead to a concentration on intrusive supervision processes that will encourage risk avoidance rather than risk management in the regulated institutions. It will also likely detract from the regulator's real challenge, which is to deal with the new risks posed by rapid and extensive change, and particularly change brought about by technology. I do, however, believe that the current level of overlap is not conducive to efficient and effective regulation and that the respective mandates of CDIC and OSFI should be clarified.

*[Traduction]*

L'évolution observée au Canada a suivi, en bonne partie, celle qu'avaient connue auparavant les États-Unis, encore que nos voisins du Sud aient vu leurs problèmes aggravés par des cas de fraude caractérisée et par une réglementation beaucoup moins efficace qu'au Canada.

Ce qui me préoccupe, c'est qu'en réaction aux problèmes à la fois particuliers et médiatisés que nous avons connus, les solutions proposées à l'heure actuelle seraient le reflet de la situation aux États-Unis au cours des cinq dernières années. Les Américains ont élaboré des règles et méthodes très importunes et détaillées qu'ils cherchent maintenant à modifier parce qu'ils en reconnaissent le caractère excessif.

Je me permets de résumer les principes fondamentaux d'une saine gestion d'entreprise et d'une administration publique responsable, à la lumière desquels j'ai évalué certaines des propositions visant à modifier la structure de la réglementation.

Premièrement, la réglementation doit être transparente, efficiente et économique. Deuxièmement, la politique de réglementation doit être communiquée de façon claire et cohérente. Troisièmement, les politiques et règles fédérales doivent être appliquées de manière uniforme aux divers secteurs d'activité et entre les institutions financières. Quatrièmement, les organismes publics doivent jouer des rôles clairement définis, s'accompagnant de responsabilités bien circonscrites, et doivent rendre compte des résultats de leur action. Le chevauchement et l'ambiguïté en matière de surveillance ne profitent à personne.

Le Comité des finances de la Chambre a recommandé la fusion du Bureau et de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). Cette recommandation n'est pas dénuée de logique, tout comme le fait de confier la présidence des deux organismes à une même personne. Cette démarche aurait pour but de grouper les fonctions réglementation et assurance de manière à réduire le chevauchement et les coûts.

Certaines questions devraient toutefois être réglées avant de donner suite à cette recommandation. Étant donné que l'objectif principal d'un assureur consiste à réduire le plus possible les coûts imputés à la caisse d'assurance, on risquerait fort de devoir mettre en place un système de réglementation coûteux visant excessivement à protéger les dépôts assurés et non à servir les fins de réglementation plus générales qui motivent l'exploitation des institutions financières dans l'économie canadienne.

À mon avis, la fusion des fonctions réglementation et assurance se traduira vraisemblablement par une concentration de méthodes de surveillance importunes qui inciteront les institutions réglementées à éviter les risques plutôt qu'à adopter des stratégies de gestion des risques. En outre, elle amoindrirait probablement l'importance du défi réel de l'organisme de réglementation, qui consiste à tenir compte des nouveaux risques que pose un changement rapide et de grande envergure. Cependant, je crois que le niveau actuel de chevauchement ne favorise pas l'efficacité ni l'efficacité de la réglementation et qu'il y aurait lieu d'éclaircir les mandats respectifs de la SADC et du Bureau.



## [Texte]

Another major issue arises from the fact that the OSFI regulates both deposit-taking institutions and insurance companies. Currently, we limit access to the Consolidated Revenue Fund to CDIC, which insures deposit-taking institutions only. On that basis, the government's exposure is limited. However, if the two agencies were merged, it would be difficult, if not impossible, not to offer access to the CRF to other industry insurers.

Personally, I do not believe the safety net should be extended in this way. Insurance schemes should be funded by the industry they insure, and I do not feel that the regulator should be the insurer or that the insurer should be the regulator. At the same time, I think there are problems with the CompCorp structure, which is the compensation corporation for the life insurance industry, but its members are now working on restructuring and on other significant proposals to strengthen it.

The next seven years will be just as challenging for my successor as the past seven have been for me. The market pressures and economic stress will likely continue. Competition and business development will be driven by dynamic changes in financial products and services and, above all, technology.

I believe that my successor has a strong base to build on. His will be an office that has gone through immense changes and development, and I believe it is capable of adapting itself to more changes without losing sight of our fundamental objectives.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Mackenzie, for some opening comments that, I think, will spark many questions. Clearly, you have been your usual non-provocative self in your opening comments. The first questioner this morning is Senator Sylvain.

**Senator Sylvain:** Mr. Mackenzie, thank you for coming to visit with us and bringing Ms Labarge with you.

In your overview of the changes that have taken place, I am wondering whether I, as a Canadian citizen, should be worried. As Canadians, we have always prided ourselves on the fact that our banks did not go broke, certainly not at the rate that the American banks did. We prided ourselves on the fact that no one had ever lost on an insurance policy. Those were the current truths that people enjoyed because we did have a great deal of stability.

With the changes that have taken place, and you have alluded to this, six huge financial institutions have taken over most of the large trust companies. I am talking about banks. They have also taken over as many of the stock-brokerage operations as they wanted to, those of a very good size.

Banks are limited in their ownership to 10 per cent, so there is self-perpetuating management. Over the years, they have made many deals which have been very costly to their shareholders. This does not seem to affect the management of the banks in any way. We are now into trading in derivatives, and some of the

## [Translation]

Une autre question importante réside dans le fait que le bureau réglemente des institutions de dépôt et des sociétés d'assurances. À l'heure actuelle, nous restreignons l'accès au Trésor public à la SADC, qui assure uniquement les institutions de dépôt. Nous avons ainsi limité les risques courus par l'État. Cependant, si les deux organismes fusionnaient, il serait difficile d'empêcher d'autres assureurs d'avoir accès au Trésor.

Personnellement, je ne crois pas que la protection devrait prendre cette forme. Les régimes d'assurance devraient être financés par l'industrie qui bénéficie de leur protection, et je ne crois pas que l'organisme de réglementation devrait être l'assureur, pas plus que l'assureur devrait être l'organisme de réglementation. Par ailleurs, la structure de la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP) présente à mon avis des lacunes, mais ses membres examinent actuellement sa composition et d'autres propositions importantes visant à la solidifier.

Le défi qui s'offrira à mon successeur au cours des sept prochaines années sera tout aussi intéressant que celui que j'ai relevé durant les sept dernières. Il y a fort à parier que les pressions exercées sur le marché et les tensions économiques se maintiendront. La concurrence et l'expansion des entreprises seront fonction de l'évolution dynamique des produits et services financiers et de la technologie.

Je crois que mon successeur disposera d'une base solide, c'est-à-dire un Bureau qui a connu d'énormes changements, qui a considérablement évolué et qui est capable de s'adapter à d'autres changements sans perdre de vue ses objectifs fondamentaux.

**Le président:** Merci beaucoup, Monsieur Mackenzie, de vos commentaires qui, je crois, soulèvent bien des questions. De toute évidence, vous avez fait preuve de diplomatie comme à l'habitude. Le sénateur Sylvain sera le premier à vous poser des questions.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Mackenzie, merci d'être venu nous rendre visite et d'avoir amené M<sup>me</sup> Labarge avec vous.

D'après votre résumé de l'évolution du secteur, je me demande, en tant que citoyen canadien, si je devrais m'inquiéter. En tant que Canadiens, nous avons toujours été fiers du fait que nos banques ne faisaient pas faillite, certainement pas au rythme des banques américaines. Nous sommes fiers du fait que personne n'a jamais perdu quoi que ce soit d'une police d'assurance. Voilà des réalités sur lesquelles les gens pouvaient compter parce que l'industrie jouissait d'une grande stabilité.

À la suite des modifications qui ont été apportées — et vous y avez fait allusion — six institutions financières importantes ont racheté la plupart des grandes sociétés de fiducie. Je parle des banques. Elles ont aussi racheté autant de maisons de courtage qu'elles voulaient, celles de très grande taille.

Étant donné que les propriétaires ne peuvent posséder plus de 10 p. 100 des actifs de la banque, la direction se renouvelle constamment. Au fil des ans, les banques ont fait de nombreuses transactions qui ont été très coûteuses pour leurs actionnaires. Cela ne semble affecter la direction des banques d'aucune façon.



[Text]

banks have found that so expensive that they fired some of their senior people for having lost a great deal of money.

You mentioned that the big banks hold 82 per cent of just about everything. If we bring together all the big financial institutions, should I be concerned, as a Canadian citizen, that all this is being controlled by a very few men who are in a position roughly equivalent to that of a mutualized insurance company's management? It is very difficult to remove a mutual company's management unless there is a something very strong to motivate the policy holders to do that. Should I be worried about this?

**Mr. Mackenzie:** I am not sure, senator, that I know how to answer that question. Certainly, many people on the street often raise the issue of this constant increase in concentration of power in the hands of the banks. This, presumably, holds, or is said to hold some threat. Many people in the insurance industry are very concerned about this, as I think are others.

Of course, one can be concerned. I note, however, that it is not necessarily the same degree of concentration that you have in some other countries like Germany.

I will repeat that, on the whole — and I think my office can take some credit for this — the risk-management processes inside the banking system today and the capital structures of the banking system today are stronger. In a solvency sense, I believe they are more capable of managing their affairs. We have risk-concentration limits now that are being obeyed, in fact, more than obeyed so that the concentrations we had in previous periods are not occurring in the system. We can answer questions about that later on.

Markets are not static, and they do not totally control. First, in the year ended February 28, 1994, assets in mutual funds increased 80 per cent in Canada. Some of those were bank-owned funds, but most of them were not. Second, and I have no statistics on this, many of the major independent securities houses are likely gaining market share against the bank-owned securities houses. I could think of at least four significant-size houses that are thriving today. Of course, the markets have been particularly good in that industry.

As part of our bailiwick, we regulate the credit union centrals of Canada, except those in Quebec. While we do not regulate credit unions as such, the credit union movement across the country, and notably in British Columbia, is in not bad order. They are, in fact, significant competitors in the marketplace.

Of course you have problems of the smaller trust companies, but I think they are, in a sense, a special case as to whether they really do add a valuable contribution or contributions to competition in the market.

[Traduction]

Le commerce est maintenant dérivé, et certaines des banques trouvent cela si coûteux qu'elles renvoient certains de leurs cadres parce qu'elles ont perdu trop d'argent.

Vous avez mentionné que les banques importantes possèdent 82 p. 100 d'à peu près tout. Si nous réunissons toutes les institutions financières importantes, devrais-je m'inquiéter, en tant que citoyen canadien, du fait que tout cela soit contrôlé par quelques rares hommes qui ont un poste équivalent à celui des gestionnaires de compagnies d'assurance mutuelles? Il est très difficile d'éliminer les gestionnaires d'une compagnie mutuelle à moins qu'il y ait quelque chose d'extrêmement sérieux qui motive les détenteurs de police à le faire. Devrais-je m'en inquiéter?

**M. Mackenzie:** Je ne suis pas sûr, sénateur, de connaître la réponse à cette question. Bien des gens dans la rue soulèvent souvent le fait que les banques ont de plus en plus de pouvoir. Apparemment, on dit que cela comporte certains risques. Bien des gens dans l'industrie de l'assurance s'en inquiètent beaucoup, et je crois que d'autres s'en inquiètent aussi.

Bien entendu, il est normal de s'en inquiéter. Je remarque, toutefois, que cette concentration de pouvoir n'est pas nécessairement au même niveau que celle que l'on retrouve dans d'autres pays comme l'Allemagne.

Je tiens à répéter que, dans l'ensemble — je crois que mon bureau y est pour quelque chose — les processus de gestion des risques à l'intérieur du système bancaire et la structure du capital du système bancaire aujourd'hui sont plus solides. En ce qui concerne la solvabilité, je crois que les banques sont davantage en mesure de gérer leurs affaires. Nous avons des limites de concentration des risques qui sont maintenant respectées, en fait, plus que respectées de sorte que les concentrations que nous avions antérieurement ne se reproduisent plus. Nous pourrions répondre à vos questions sur le sujet plus tard.

Les marchés ne sont pas statiques, ils n'exercent pas un contrôle total. D'abord, dans le cas de l'exercice qui s'est terminé le 28 février 1994, l'actif des fonds mutuels a augmenté de 80 p. 100 au Canada. Certains de ces fonds appartenaient à des banques, mais pas la majorité. Deuxièmement, et je n'ai pas de statistique à cet égard, de nombreuses maisons de courtage en valeurs mobilières indépendantes et importantes sont vraisemblablement en train de prendre une part du marché par rapport aux maisons de courtage en valeurs mobilières appartenant aux banques. Il me vient à l'esprit au moins quatre maisons de courtage de taille qui sont prospères aujourd'hui. Bien entendu, les marchés ont été particulièrement bons dans cette industrie.

Nous avons entre autres comme mandat de réglementer les centrales de caisses de crédit du Canada, sauf celles au Québec. Bien que nous ne réglementions pas les caisses de crédit en tant que telles, les mouvements de caisses de crédit partout au pays, notamment en Colombie-Britannique, ne sont pas en mauvais état. Elles sont, en fait, des compétiteurs importants du marché.

Bien entendu il y a le problème des sociétés de fiducie plus petites, mais je crois que, dans un certain sens, il reste à déterminer si elles contribuent ou non de façon valable à la concurrence du marché.

[Texte]

I guess my answer to you is, in part, that it is not static.

On the question of derivatives, perhaps you would like to pursue that with us later this morning. Once again, on the whole, although the banks dominate that business, without any question, our view is that they know what they are doing on the whole. They have good processes and good controls. They better have, because it is a very dangerous business to be in if you are an amateur. It is no business to be in if you are an amateur.

**Senator Sylvain:** Mr. Mackenzie, you were quoted in the paper a while ago as saying that anyone who wants to buy an insurance company should really get the annual report and read through that to find out whether the company is good, bad, or indifferent.

If a young man, say 25 or 30, with a family were to ask you which company he should buy his insurance from — assuming that the man will be alive for about 30 or 35 years and that management, the company, society and everything else will change — how would you advise him? How, without the protection offered today by CompCorp, or in the case of the banking field by CDIC, is the average citizen supposed to understand and make decisions based on information which is not too readily understood by a whole lot of accountants and investment people? Most of it is done on the basis of, "It worked fine in the past and it will work fine in the future." How much protection should the individual have and how much should he or she rely on whatever information, knowledge or guidance he or she can obtain from people who would tell him where to place his or her money?

**Mr Mackenzie:** First, you can appreciate that I, in my official function, cannot tell anyone which company is safe. The second thing I want to say by way of background is that we have been doing a lot of work in that industry on a number of fronts. The proportion of my personal time spent over the past several years on insurance matters has significantly increased over the time spent on it, say, five years ago.

We have been working in a number of areas. The first is to develop a comprehensive and effective regulatory capital standard, with the unlikely and unwieldy handle of MCCSR. You have an industry, as far as I am concerned, that has moved significantly to a better understanding of the role of capital and surplus in managing prudently its own business.

The industry has long lived in a protected world in the sense that they rarely published their information. My own views, and my warnings to the industry over the past three or four years, have been that they should get ready for a newer world where they will have to live, in terms of financial and other disclosures, and that, in a more open environment, they will have to publish numbers. Over time, I think you will see an improvement in both the volume and quality of the numbers coming forward.

One of the areas in which we have been working with the industry is a move to gap the generally accepted accounting principles so that the profit numbers and other numbers coming

[Translation]

Je crois qu'en partie ma réponse à votre question est que ce n'est pas statique.

Quant à la question des dérivés, peut-être voudrez-vous en discuter davantage avec nous plus tard. Encore une fois, dans l'ensemble, bien que les banques dominent ce milieu, il n'y a aucun doute dans notre esprit qu'elles savent ce qu'elles font dans l'ensemble. Elles ont de bons processus et de bons contrôles. Elles ont intérêt à en avoir, parce que c'est un milieu très dangereux pour un amateur. Ce n'est pas la place d'un amateur.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Mackenzie, vous avez été cité dans les journaux il y a quelque temps. Vous disiez que quiconque veut acheter une compagnie d'assurances devrait se procurer le rapport annuel et vérifier si la compagnie est bonne, mauvaise ou neutre.

Si un jeune homme, disons de 25 ou 30 ans, qui a une famille vous demandait dans quelle compagnie il devrait acheter son assurance — supposons que cet homme vivra environ 30 ou 35 ans et que la direction, la compagnie, la société et tout le reste changera — quel conseil lui donneriez-vous? Comment, sans la protection offerte aujourd'hui par la SIAP, ou, dans le cas du domaine bancaire, par la SADC, le citoyen moyen est-il supposé comprendre et prendre des décisions fondées sur des renseignements qui ne sont pas faciles à comprendre pour beaucoup de comptables et d'investisseurs? La plupart des gens se disent: «cela a fonctionné dans le passé et cela fonctionnera dans l'avenir». Quelle protection une personne devrait-elle avoir et jusqu'à quel point devrait-elle se fier à un quelconque renseignement ou conseil qu'elle peut obtenir de gens qui lui diraient où placer son argent?

**M. Mackenzie:** D'abord, vous comprendrez que, d'après mes fonctions officielles, je ne peux pas dire à quelqu'un quelle compagnie est sécuritaire. Deuxièmement, je vais vous préciser que nous avons fait beaucoup de travail dans cette industrie sur un certain nombre de fronts. La proportion du temps que je consacrais au cours des dernières années à des questions d'assurances a augmenté de façon significative par rapport au temps que j'y accordais, disons, il y a cinq ans.

Nous avons travaillé dans un certain nombre de domaines. Nous voulons d'abord élaborer une norme de fonds propres réglementaires exhaustive et efficace en tenant compte du MMPRCE, qui est artificiel et difficile à appliquer. En ce qui me concerne, cette industrie en est venue à mieux comprendre le rôle du capital et du surplus dans la gestion prudente de ses affaires.

L'industrie a longtemps vécu dans un monde protégé où elle ne rendait ses renseignements publics que rarement. Selon moi — et j'ai servi cette mise en garde à l'industrie au cours des trois ou quatre dernières années — elle devrait être prête à un milieu des finances et de divulgation nouveau auquel elle devra s'habituer et, au sein d'un environnement plus ouvert, elle devra publier ses données. Avec le temps, je crois que vous verrez une amélioration pour ce qui est du volume et de la qualité des chiffres avancés.

Nous avons collaboré avec l'industrie pour combler les lacunes des principes de comptabilité généralement acceptés afin que les profits et autres données rendues publiques par cette industrie



[Text]

out of that industry would be a little more comparable to those coming out of the banking industry, the trust companies and other private sector areas. We have certainly been working with CompCorp to strengthen their methods of dealing. We can deal with that later if you wish.

The insurance industry has been moving on another front, and I will call it "the enhanced role in legislation for the appointed actuary and the development of the new process called dynamic solvency testing." We have seen a significant improvement using some of this technology, which is very forward looking, and people are getting a much better handle on whether there are solvency risks. When CompCorp was set up about five years ago no one thought that any insurance company would have a problem. Then they were faced with the situations at Sovereign Life and Les Coopérants, which they have handled.

One of the insurance industry's strengths has been its agency system and its agency network. I think a customer should put pressure on the agents, and they in turn on the companies, to get better information and explanations.

**Senator Sylvain:** How can the individual be protected? That is what I was trying to get from you. How can we protect the individual from the vicissitudes of economic life?

**Mr. Mackenzie:** I am not sure that one can legislate or regulate that kind of protection. I have painted a picture of a number of things going on that should add to assurance. The life insurance industry — and it is true of all industries in the financial sector — has come through the greatest melt-down in the real estate industry, and it has affected the life insurance industry, as it has affected other industries. Yet the industry is solvent in a general sense.

One other thing that a customer can do in this area is ask for the ratings put out by Standard & Poor's, Best's, Duff & Phelps, and Moody's, to say nothing of CRS and DRS, who rate the claims and planning ability of the industry. These ratings are public. There is a variety of things there to add to the projection. In the last resort, there is, and they have publicized it through pamphlets and other things, the CompCorp undertakings and guarantees.

**Senator Angus:** I would like to add my word of welcome to you both.

Mr. Mackenzie, I wish you well as I understand you are about to go into a teaching mode. I am hopeful we can be some of your first pupils here this morning, certainly in my case.

On balance, I take it from your opening statement that you are against the merging of OSFI and the CDIC, or the regulator and the insurer, and yet you recognize that there is some overlapping that needs to be dealt with. Could you elaborate on that and indicate the areas where you see some significant overlap and how that can be dealt with?

[Traduction]

soient un peu plus comparables à ceux de l'industrie bancaire, des sociétés de fiducie et d'autres domaines du secteur privé. Nous avons certainement collaboré avec la SIAP pour renforcer les méthodes de négociation de l'industrie. Nous pourrions en discuter davantage plus tard si vous le souhaitez.

L'industrie de l'assurance s'est lancée sur un autre front, ce que j'appellerais «le rôle amélioré de l'actuaire désigné en vertu de la législation et l'élaboration du nouveau processus qu'on nomme examen dynamique de solvabilité». Nous avons remarqué une amélioration importante grâce à l'utilisation de cette technologie, qui est très avant-gardiste, et les gens ont une bien meilleure idée des risques au chapitre de la solvabilité. Lorsque la SIAP a été mise sur pied il y a de cela cinq ans, personne n'aurait cru qu'une compagnie d'assurance aurait des problèmes. Elle a alors dû faire face à la situation de La Souveraine et Les Coopérants.

Une des forces de l'industrie de l'assurance a été son système et son réseau d'agences. Je crois que les clients devraient être plus exigeants envers les agents, et que ces derniers devraient être plus exigeants envers les compagnies, afin d'obtenir de meilleurs renseignements et de meilleures explications.

**Le sénateur Sylvain:** Comment un particulier peut-il être protégé? C'est ce que je voulais savoir. Comment pouvons-nous nous protéger des vicissitudes de la vie économique?

**M. Mackenzie:** Je ne suis pas certain qu'il soit possible de légiférer ou de réglementer ce genre de protection. J'ai brossé le tableau d'un certain nombre de choses qui se sont produites dans l'industrie de l'assurance. L'industrie de l'assurance-vie — et cela s'applique à toutes les industries du secteur financier — a subi la plus grande fusion de l'industrie de l'immobilier, ce qui a affecté l'industrie de l'assurance-vie ainsi que d'autres industries. Pourtant l'industrie est solvable au sens général.

Une autre chose qu'un client peut faire dans ce domaine est de demander la notation établie par Standard & Poor's, Best's, Duff & Phelps et Moody's, pour ne pas mentionner les agences de notation CRS et DRS, qui notent les réclamations et la capacité de planification de l'industrie. Cette notation est rendue publique. Il y a un certain nombre de choses qu'on peut ajouter à la projection. En dernier recours, il y a les engagements et les garanties de la SIAP qui ont été publicisées par l'entremise de dépliants et d'autres choses.

**Le sénateur Angus:** J'aimerais à mon tour vous souhaiter tous deux la bienvenue.

Monsieur Mackenzie, je crois comprendre que vous vous lancez dans l'enseignement et j'aimerais vous souhaiter bonne chance. J'espère que certains d'entre nous pourrions être vos premiers élèves ici ce matin, c'est certainement mon cas.

Je crois comprendre d'après votre introduction que vous êtes contre la fusion du BSIF et la SADC, soit l'autorité de réglementation et l'assureur, et pourtant, vous reconnaissez qu'il y a certains chevauchements qu'il faut éliminer. Pouvez-vous élaborer davantage là-dessus et indiquer les secteurs où il y a selon vous certains chevauchements importants et ce qu'on peut faire pour remédier à la situation?



## [Texte]

**Mr. Mackenzie:** In the upcoming changes to legislation, we have recommended that a number of measures be enacted. Ironically enough, the OSFI act itself does not tell me what to do. I have to look at the Bank Act, the Insurance Act the Trust and Loan Companies Act and the Canadian Cooperative Credit Act. We have been strongly pushing for a clarification of the duties and role of the superintendent as the regulator and supervisor of the system.

We have asked that the legislation somehow delineate distinctions between the role of the regulator and the role of the insurer. We think there are some ambiguities built into the present CDIC act that should be clarified.

I have said that I have learned a few lessons over the past few years. One is that, in all kinds of areas, there is a great danger in ambiguity. If I go back over my own history of regulating institutions I realize now, in retracking events, that, if I had been a little clearer or harder hitting in some of our messages, we might have cleared up some of these ambiguities. When people have overlapping functions, you create the potential for ambiguity as to who is really responsible and who is accountable when things go wrong and so forth. Some attention should be made to clarifying those ambiguities.

I am a director of the CDIC. The great majority of CDIC board meetings, naturally, are concerned with impending trouble or actual situations that must be dealt with, mainly in the trust industry. For a long time now we have had monthly meetings with the CDIC to put people on alert about which institutions are headed into difficulty.

Let us assume, however, you have a situation where the regulator is working with institutions with certain responsibilities and duties laid out in statutes. While he has a duty to keep the insured informed about what is going on as he sees it and answer questions, if he is at the same time extending the regulatory, supervisory, rule-writing functions to the insurer, he will come at that based on what has gone wrong. Most of those will be tailored to the specific situations which have caused troubles, mainly in smaller companies.

My worry is that, if the insurance function intrudes too deeply into regulation, there will be inevitable pressure. I am saying this is a natural course of things. We saw it with the FDIC in the United States and the Federal Deposit Insurance Improvement Act of 1991. That was very intrusive. It almost represented microregulation of the system. Frankly, I do not think that is productive. Yet, when you are dealing with the overlap and the ambiguity, that is the inevitable pressure.

The table I just set out for you says that 97 per cent or more of deposits in the system are held by the major banks, their affiliates, and two or three of the major trust companies. You run the danger and risk, if you do not clarify this situation, of driving the regulatory system off the concerns of the remaining 3 per cent or the 2 per cent. Then you must ask yourselves how much risk, in

## [Translation]

**M. Mackenzie:** Dans les modifications qui seront apportées à la législation, nous avons recommandé l'adoption d'un certain nombre de mesures. Ironiquement, la loi sur le BSIF ne me dit pas quoi faire. Je dois regarder dans la Loi sur les banques, la Loi des assurances, la Loi sur les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêts et la Loi sur les associations coopératives de crédit. Nous avons recommandé vivement que les fonctions et le rôle du surintendant en tant qu'autorité de réglementation et superviseur du système soient clarifiés.

Nous avons demandé que la loi fasse d'une quelconque façon la distinction entre le rôle de l'autorité de réglementation et celui de l'assureur. Nous croyons qu'il existe certaines ambiguïtés dans la loi actuelle sur la SADC qui devraient être clarifiées.

J'ai dit que j'avais appris quelques leçons au cours des quelques dernières années. J'ai entre autres appris que dans tous les domaines il y a un grand risque d'ambiguïtés. Si je regarde ce que j'ai vécu dans le secteur de la réglementation des institutions, je réalise maintenant, en regardant en arrière, que si j'avais été plus clair ou plus strict dans certains de nos messages, nous aurions pu clarifier certaines ambiguïtés. Lorsque des gens ont des fonctions qui se chevauchent, il est difficile de déterminer qui est vraiment responsable lorsque les choses vont mal et ainsi de suite. Il faudrait nous efforcer de clarifier ces ambiguïtés.

Je suis administrateur de la SADC. La grande majorité des réunions du Conseil de la SADC, naturellement, traite de certains troubles imminents ou de certaines situations actuelles qui doivent être réglées, principalement au sein de l'industrie fiduciaire. Pendant longtemps, nous avons tenu des réunions mensuelles au sein de la SADC pour alerter les gens au sujet des institutions qui étaient sur le point de connaître des difficultés.

Imaginons, toutefois, une situation où l'autorité de réglementation collabore avec des institutions dont certaines responsabilités et certaines tâches se retrouvent dans la législation. Bien qu'elle ait le devoir de garder l'assuré informé au sujet de ce qui se passe comme elle le voit et de répondre aux questions, si en même temps elle assume les fonctions de réglementation, de supervision et de réglementation de l'assureur, elle sera en mesure de connaître la source du problème. La plupart de ses fonctions seront adaptées aux situations spécifiques qui ont causé des problèmes, principalement dans le cas des petites compagnies.

Ce qui m'inquiète, c'est que si la fonction d'assureur empêche trop sur la réglementation, il y aura inévitablement des pressions. Je dis que c'est une chose normale. Nous avons été témoins du cas de la FDIC des États-Unis et de la *Federal Deposit Insurance Improvement Act* de 1991. Dans ce cas, l'ingérence était très marquée. C'était pratiquement une micro-réglementation du système. Franchement, je ne crois pas que ce soit productif. Pourtant, pour régler le problème du chevauchement et de l'ambiguïté, cette pression est inévitable.

Le tableau que j'ai établi pour vous indique que 97 p. 100 ou plus des dépôts dans le système sont détenus par des banques importantes, leurs filiales et deux ou trois sociétés de fiducie importantes. Si la situation n'est pas clarifiée, le système de réglementation risquerait de ne plus se soucier des préoccupations des 2 ou 3 p. 100 qui restent. Nous devons alors nous demander

[Text]

terms of dollars, that represents to the system. You heard John Evans speak about this a few weeks ago. My concern is that we keep our focus; we keep our balance; we do not overreact.

A few weeks ago I had the pleasure of appearing before the House of Commons committee examining lending to small business. The message there was the opposite: Why do you not loosen up the rules and let people —

**Senator Angus:** — do their thing?

**Mr. Mackenzie:** — do their thing.

I am dealing with major concerns today that my successor will have to deal with, and those concerns are distracted by this overlap. Of course, there is the constant danger, when you get this overlap between an insurer and a regulator, of the insurer playing the game of “gotcha”.

Those are the concerns I have.

**The Chairman:** Can you give a couple of illustrative examples of what you have referred to three or four times as “overlap”?

**Mr. Mackenzie:** I will put it into two segments.

The CDIC has — and we have participated in this — developed a set of eight standards of sound, safe business and financial conduct. These are general principles. We support them.

**The Chairman:** They are CDIC principles?

**Mr. Mackenzie:** Yes, but we participated in developing them.

Bob Hammond, Deputy Superintendent (Insurance), was the chairman of the committee. It was a decent, proper process. These are sound, general standards. Now we come to putting them into effect and developing a program to monitor compliance.

There has been a very intensive dialogue between us and the CDIC over the last year or year-and-a-half. Our view is that, as a regulator, we try to monitor compliance based on self-governance processes and self-assessment processes, and on putting these standards into the context of materiality — how big or small the institution is, or whether they are exposed to interest rate risk, foreign exchange risk, or credit risk; whereas the CDIC's inclination is to write a rule book. That has produced a whole pattern of unproductive overlap.

Again, there is an overlap — and maybe some of this is inevitable — of constant inquiry, constant pushing at us by the CDIC. I am not concerned with institutions that we both agree are causing a difficulty, but I am concerned about the intrusion into the affairs of people who hold 97 per cent of the asset base. That has created a fair amount of tension. It is very difficult, on a day-to-day operating basis, for people who are all under pressure — both their people and our people — to operate in that mode.

[Traduction]

quel montant d'argent est en jeu dans ce système. Vous avez entendu John Evans en parler il y a quelques semaines. Je crois qu'il est important que nous gardions nos priorités et notre équilibre à l'esprit et que nous ne nous emportions pas inutilement.

Il y a quelques semaines, j'ai eu le plaisir de comparaître devant le comité de la Chambre des communes qui examine les prêts aux petites entreprises. Le message qui en est ressorti était à l'opposé: pourquoi ne pas assouplir les règles et laisser les gens —

**Le sénateur Angus:** Faire ce qu'ils veulent?

**M. Mackenzie:** — faire ce qu'ils veulent.

Je dois faire face aujourd'hui à des problèmes importants que mon successeur devra régler, et ces préoccupations sont détournées par ce chevauchement. Bien entendu, lorsqu'il y a un tel chevauchement entre l'assureur et l'autorité de réglementation, l'assureur risque de l'emporter.

Voilà les préoccupations que j'ai.

**Le président:** Pouvez-vous donner quelques exemples concrets du «chevauchement» que vous avez mentionné à trois ou quatre reprises?

**M. Mackenzie:** Je donnerai des explications en deux parties.

La SADC a — et nous y avons participé — conçu une série de huit normes de conduite commerciales et financières saines et sûres. Ce sont des principes généraux. Nous les appuyons.

**Le président:** Ce sont des principes de la SADC?

**M. Mackenzie:** Oui, mais nous avons contribué à les élaborer.

Bob Hammond, surintendant adjoint (assurance) était président du comité. Il s'agissait d'un processus à la fois décent et adéquat. Ce sont des normes solides, d'application générale. Nous en sommes à les mettre en vigueur et à élaborer un programme pour surveiller la conformité.

La SADC et nous-mêmes avons maintenu un dialogue très étroit depuis un an ou un an et demi. Selon nous, en tant qu'organisme de réglementation, nous essayons de surveiller la conformité par des méthodes d'autoréglementation et d'autoévaluation, et par l'application de ces normes au regard de l'importance relative; la grosseur de l'institution, le fait qu'elle soit exposée ou non à un risque d'intérêt, un risque de change, ou un risque de crédit, tandis que la SADC serait plutôt tentée de rédiger un livre de règlements. C'est ce qui a été à l'origine d'un chevauchement tout à fait improductif.

Une fois encore, et peut-être que c'est en partie inévitable, la SADC nous talonne sans cesse, nous questionne sans répit. Je n'ai rien à redire quand nous sommes d'accord sur le fait qu'une institution présente des difficultés, mais je me préoccupe de l'intrusion dans les affaires de personnes qui détiennent 97 p. 100 de l'actif. Cela a suscité pas mal de tensions. C'est très difficile pour les activités de tous les jours, pour les personnes qui subissent des pressions — tant de la part de nos gens que des leurs — de fonctionner de cette façon.



[Texte]

Then you get into another question: At what point does the CDIC decide to take its own measures and do its own examinations? They have not done it very often. This creates some difficulty.

We have had a couple of situations where inspections or examinations have been done. Months and months go by. In my opinion, they have not really affected the outcome of these particular situations, which I cannot go into for confidentiality reasons. This has created a certain amount of confusion about who is really responsible.

We are responsible, of course, but there is a point where we say, "What do we do? Hand over the keys to the CDIC?" That is okay, but the confusion and ambiguity is constantly there and it is not very productive.

**Senator Angus:** Now we are getting right to the point. My colleague Senator Kolber provoked an interesting discussion several weeks ago when Mr. Reuber was here. We were talking about this very thing. I mean, who is ultimately responsible?

These areas of overlap include not only the insurer, the regulator and your organization, but also the external auditors of the institutions. Quite correctly, you have highlighted the role of the directors and the governance process. Obviously the ambiguity and confusion that results — who is inboard, who is outboard, and whose fault it is — needs to be cleared up. What would your order of priorities be in that regard?

I would be interested in hearing about how you feel directors can really know enough to pull the plug or provoke the drastic event.

**The Chairman:** Are you asking about directors of the CDIC or directors of the company?

**Senator Angus:** The company; the institutions.

I am referring to page 3 of your statement, Mr. Mackenzie.

**Mr. Mackenzie:** I do not want to leave you with the impression that the system has worked badly. I do not think it has worked badly. While there is overlap and other things that I do not think are very productive, nonetheless, going through the period of this incredible meltdown of real estate, the failures in the system have been reasonably well contained. Let me give you a couple of numbers.

Losses to the CDIC of failed institutions represent less than 5 per cent of the deposit base of the institutions before they went under. That is a markedly smaller number than has occurred in the United States with the S&Ls and the small banks. It is a markedly smaller number than was occurring with failures of financial institutions five years ago or more.

Therefore, does a regulator act too early or too late? I am saying that the losses in the system have been contained reasonably well. Whether you want a regulatory system that prevents all losses is a philosophical issue.

[Translation]

Et puis il y a une autre question: à quel moment la SADC décide-t-elle de prendre ses propres mesures et de procéder à ses propres examens? Elle ne l'a pas fait très souvent. Voilà qui pose certains problèmes.

Il est déjà arrivé à une ou deux reprises que des inspections ou des examens soient faits. Puis les mois passent. À mon avis, la SADC n'a pas réellement influé sur le résultat de ces situations proprement dites, que je ne peux vous préciser pour des motifs de confidentialité. Il en a résulté une certaine confusion quant au véritable responsable.

Nous sommes évidemment responsables, mais arrive un moment où nous nous disons? «Que faisons-nous? Nous remettons les clés à la SADC?» Je veux bien, mais la confusion et l'ambiguïté sont constamment présentes, et cela nuit à la productivité.

**Le sénateur Angus:** Nous voici au coeur du problème. Mon collègue, le sénateur Kolber, a suscité une discussion intéressante il y a plusieurs semaines de cela, lorsque M. Reuber était ici. Nous parlions exactement de cette chose. Je veux dire, qui est responsable en bout de ligne?

Ce chevauchement touche non seulement l'assureur, l'organisme de réglementation et votre organisation, mais aussi les vérificateurs externes des institutions. Vous avez donné une image très fidèle des directeurs et du processus de régie. Manifestement, l'ambiguïté et la confusion qui en découlent — c'est-à-dire qui est touché, qui ne l'est pas, et à qui la faute — doivent être éclaircies. Quel serait votre ordre de priorité à cet égard?

Je serais intéressé à savoir comment, selon vous, les administrateurs pourraient réellement en savoir suffisamment pour mettre un terme à toute l'affaire ou provoquer un revirement.

**Le président:** Parlez-vous des administrateurs de la SADC ou des administrateurs de l'entreprise?

**Le sénateur Angus:** L'entreprise, les institutions.

Je fais allusion à la page 3 de votre déclaration, Monsieur Mackenzie.

**M. Mackenzie:** Je ne veux pas vous donner l'impression que le système fonctionnait mal. Ce n'est pas ce que je pense. Il y a bien eu chevauchement et d'autres choses qui, selon moi, ne sont pas très productives, mais néanmoins, compte tenu de la période que nous avons traversée et où l'immobilier s'est effondré de façon incroyable, les échecs du système ont été contenus de façon raisonnable. Permettez-moi de vous donner quelques chiffres.

Les pertes subies par la SADC en raison des établissements qui ont fait faillite représentent moins de 5 p. 100 des dépôts des institutions avant qu'elles ne coulent. Il s'agit d'un nombre bien inférieur à celui qu'on a vu aux États-Unis avec les institutions d'épargne et les petites banques. Il s'agit d'un nombre bien inférieur à celui des faillites des institutions financières il y a cinq ans ou plus.

Par conséquent, un organisme de réglementation agit-il trop tôt ou trop tard? Je dis que les pertes ont été contenues de façon raisonnable. Souhaiter un système de réglementation qui prévient toute perte est utopique.



[Text]

Having said that, let me go to the core question of directors' responsibility. To get into this I should describe some of our supervisory, regulatory methodologies.

We start by doing a running financial analysis of each institution. The table illustrates the numbers of institutions we have to deal with on the deposit-taking side. We have a lot more on the insurance side than that, but the methodologies are very comparable. We do that financial analysis, a risk assessment, institution by institution, and then we start the examination process. We try to use rifles, not shotguns, and focus our efforts a bit.

We go to the auditors and review their audit working papers. We have a direct link, in writing, with the auditors of these institutions. There is nothing secret about this. It is very visible to management and the boards.

**Senator Angus:** Does the process you are describing take place routinely, or only in the event of danger signals?

**Mr. Mackenzie:** I am talking about the routine process. We have been developing and intensifying this over the last five or more years.

We do that review of the audit working papers because we do not want to replicate the audit. We do not have, nor do we want, the resources to do that. We do want some sense of what kind of information they have on their files, how they have arrived at their judgment, and some sense of comfort or discomfort in the quality of audit work that has been done.

Then we go in using our own staff and credit consultants, because the principal risk will be credit. We have about 40 credit consultants. These are people who have spent all their lives working in the banking business as credit officers of major banks and other institutions. We retain them on a per diem basis to look at two things. The first is a review, from their point of view, of the credit risk-management function. They look at the systems, the early warning system, the watch list system and so forth.

Parenthetically, as late as two or three years ago, many problems which were not on their watch lists were turning up in these companies. That was a real red flag. Now their problems have all been watch listed, so they are not getting the surprises they used to get.

Then we do a stacked selection, not a representative sample, of loans and exposures. They take an in-depth look at those individual credits and rank them according to the risk.

In the last five or six years in banking, and in insurance, there has been very rigorous accounting of interest, restructuring fees

[Traduction]

Cela dit, permettez-moi de passer à l'essentielle question de la responsabilité des administrateurs. Mais je devrai d'abord vous décrire certaines des méthodes de supervision et de réglementation que nous employons.

Tout d'abord, nous procédons à une analyse financière constante de chaque institution. Le tableau illustre le nombre d'institutions avec lesquelles nous faisons affaire du côté des dépôts. Nous en avons beaucoup plus du côté de l'assurance, mais les méthodes sont très comparables. Nous procédons à cette analyse financière, à une évaluation du risque, institution par institution, après quoi nous entreprenons le processus d'examen. Nous évitons les approches tous azimuts et tentons de concentrer quelque peu nos efforts.

Nous allons voir les vérificateurs et nous étudions les documents qui leur ont servi pour la vérification. Nous avons un lien direct, établi par écrit, avec les vérificateurs de ces institutions. Il n'y a rien de secret là-dedans. La direction et les conseils d'administration le savent très bien.

**Le sénateur Angus:** Le processus dont vous parlez est-il toujours appliqué, ou l'est-il simplement en cas d'anomalies?

**M. Mackenzie:** Je parle du processus routinier. Nous l'avons élaboré et intensifié au cours des cinq ou six dernières années.

Nous passons en revue les documents qui ont servi à la vérification parce que nous ne souhaitons pas reproduire simplement celle-ci. De toute façon, nous n'avons pas les ressources pour le faire et ne voulons pas le faire. Nous voulons tout simplement avoir un aperçu des informations qu'ils ont dans les dossiers, du bien-fondé de leur jugement et obtenir une certaine intuition quant à la qualité du travail de vérification qui a été effectué.

Puis nous faisons appel à notre propre personnel et à nos conseillers en crédit, parce que le risque principal, c'est le crédit. Nous comptons à notre service environ 40 conseillers en crédit. Il s'agit de gens qui ont travaillé durant toute leur vie dans le monde bancaire, à titre d'agents de crédit de banques importantes et d'autres institutions. Nous leur versons une indemnité journalière pour qu'ils fassent deux choses. La première consiste en un examen, de leur point de vue, de la fonction de gestion du risque de crédit. Ils étudient les systèmes, le système de pré-alerte, le système de surveillance, et ainsi de suite.

Entre parenthèses, il y a deux ou même trois ans, bien des problèmes qu'ils ne jugeaient pas utiles de surveiller étaient en train de survenir dans ces compagnies. Il y avait réellement alerte rouge. À présent, les problèmes sont toujours inscrits sur une liste de surveillance; ainsi, elles n'ont plus les surprises qu'elles avaient auparavant.

Ensuite, nous faisons une sélection systématique de prêts et de risques, qui ne constituent cependant pas un échantillon représentatif. Ensuite, ils étudient chacun des dossiers en profondeur et les classent en fonction du risque.

Au cours des cinq ou six dernières années dans le domaine des banques et des assurances, il y a eu une comptabilité très

## [Texte]

and all the things that can be used to mask problems which used to occur.

Our overview of the system is matched with their specific testing of the system to see whether, for example, their legal documentation is in order and whether the bank has its own internal evaluation appraisal processes of property to supplement those of external appraisers. It has been my experience over the last decade that in any well-run bank the internal appraisals are always more stringent than the external appraisals. They do their own on-site inspections. We do not employ people to do that, but we ensure that the bank is doing it.

Then we look at their management of interest risk and foreign exchange risk, the governance processes inside the bank, the role of the boards and the documentation of policies. We look to see whether the banking is using the 20-odd points of control identified by the group of 30 in our massive study on derivatives, and we get a comprehensive picture of the bank.

Then we break it down in the CAMEL system: "C" is for capital, capital adequacy, capital strength; "A" is for asset quality; "M" is for management, and there could be about five subheads of that; "E" is for earnings; and "L" is for liquidity. In the insurance industry it is called CARMEL. We add in "reinsurance" and "actuarial reserves".

We then prepare a report which is ordered in that CAMEL infrastructure, more or less. We make observations on capital and so forth and give our recommendations or requirements. We go through asset quality. Our letters usually have appended to them long lists of doubtful or problem loans.

We clear that through top management, making sure we do not have any factual errors in it. It then goes to the full audit committee with a copy to the auditors. We review the contents with the audit committee. The audit committee is charged with vetting management's responding letter. We ask management to respond to us in a mirrored fashion. This provides a pair of matched documents; the recommendations and the responses. It is a document for follow-up as well as a set of undertakings. Of course, if people do not react, we have the power to get directions of compliance or, more commonly, letters of undertaking signed by management but also endorsed by the board.

**Senator Angus:** I take it that you get to the board through the audit committee. Is this at every meeting of the audit committee, or just once a year after your supervisory pressure is applied?

**Mr. Mackenzie:** It will be at least once a year in most institutions that I can think of. In some cases it would be the full

## [Translation]

rigoureuse des intérêts, des frais de restructuration et de toutes les choses dont on peut se servir pour masquer des problèmes qui avaient l'habitude de se produire.

Notre aperçu du système est comparé à la leur, ce qui nous permet de voir, par exemple, si leur documentation juridique est conforme et si la banque possède ses propres méthodes d'évaluation internes qui s'ajoutent à celles des évaluateurs externes. Depuis dix ans, j'ai constaté que, dans toute banque bien administrée, les évaluations internes sont toujours plus rigoureuses que les évaluations externes. En effet, elles procèdent à leur propre inspection sur place. Nous n'engageons pas de gens pour faire cela, mais nous nous assurons que les banques s'en chargent.

Par la suite, nous étudions la façon dont elles gèrent le risque d'intérêt et le risque de change, les méthodes de régie interne, le rôle des conseils d'administration et la documentation des politiques. Nous cherchons à voir si les opérations bancaires sont régies par les quelque 20 points de contrôle déterminés par le groupe des 30 qui ont participé à notre importante étude des dérivés, et nous obtenons une image exhaustive de la banque.

Ensuite, nous en répartissons les éléments de la façon suivante: «Premièrement, le capital, la suffisance de capital et la force du capital; deuxièmement, la qualité de l'actif; troisièmement, la gestion, qu'on pourrait certainement répartir en cinq sous-catégories; quatrièmement, les bénéfices et cinquièmement, les liquidités. L'industrie de l'assurance y ajoute deux éléments: la réassurance et les provisions techniques.

Par la suite, nous préparons un rapport qui suit plus ou moins cette infrastructure. Nous formulons des observations sur le capital et ainsi de suite, après quoi nous donnons nos recommandations ou formulons nos exigences. Nous passons en revue la qualité des actifs. En général, nous annexons à nos lettres une longue liste de prêts douteux ou problématiques.

Nous faisons ensuite approuver le tout par les cadres supérieurs, en nous assurant de ne pas avoir fait d'erreurs factuelles. L'analyse est ensuite acheminée au comité de vérification, avec copie conforme aux vérificateurs. Nous en passons le contenu en revue avec le comité de vérification. Celui-ci a la responsabilité de vérifier soigneusement la lettre de réponse de la direction. Nous demandons à celle-ci de nous répondre en suivant l'ordre des divers points. Ainsi, nous obtenons deux documents qui suivent la même présentation: les recommandations et les réponses. Le tout peut servir au suivi ainsi qu'à une série d'engagements. Évidemment, si les gens ne réagissent pas, nous avons le pouvoir d'obtenir que des directives de conformité soient données ou, plus fréquemment, que des lettres d'engagement soient signées par la direction, mais aussi qu'elles soient appuyées par le conseil.

**Le sénateur Angus:** D'après ce que je comprends, vous rejoignez le conseil par l'entremise du comité de vérification. Faites-vous cela après chaque rencontre du comité de vérification, ou seulement une fois l'an, après avoir fait avoir fait sentir votre pouvoir de supervision?

**Mr. Mackenzie:** Pour la plupart des institutions auxquelles je peux penser, ce sera au moins une fois l'an. Dans certains cas,



*[Text]*

board. Smaller institutions or smaller boards may elect to have the board itself sit in on this, and we sometimes go to full boards.

When there is trouble, we tend to meet the board more frequently. I can think of a couple of cases in which we decided that management was still resisting.

A great problem is the denial syndrome. They think that regulators fuss about this, do that and the other thing, but that the problem is under control; or they claim it is an issue of personalities. In one situation in particular, the CEO claimed that our people were being unpleasant and rude and did not understand the picture. We constantly have to deal with denial. I do not know whether there is a medical analogy here. People do not want to admit they are in trouble. In some cases we get mad and send registered letters to each director at his or her house to make the point emphatically.

This provides a framework. It also provides a framework for directors to do their jobs better and for auditors and directors to mitigate their own exposure, because if we follow this we identify for directors the kind of issues that should be dealt with from a supervisory or risk-management perspective. It is very specific and it identifies the kind of information that management should be providing. I think it is working not badly.

I cannot state that it is universal. There are some problems. Certainly, the messages are becoming more coherent and less ambiguous as time goes by. That is the overall structure within which we work with directors.

Directors are also involved in the CDIC standards. It is a requirement of the standards that they be involved. When I stated "management" in the other case, I also meant boards. It is a requirement of ours that management and boards be involved in developing the strategies, policies, limits and controls in a policy-strategic sense with the use of derivatives. For example, taking on a foreign exchange risk or lending concentrations.

**Senator Angus:** I gather that accountants have had some difficulty with the concept of well-being of these institutions. To what extent have you guided them through the regulatory body?

**Mr. Mackenzie:** We have auditors' advisory panels with experienced auditors in life insurance, banking, the trust industry, property and casualty insurance, and pension funds who meet with us two, three times a year. We go through all these processes with them in order that they are informed and can inform their colleagues.

With respect to auditors, one of the things I most fear in this world is that they may have a young partner looking after a client

*[Traduction]*

c'est le conseil tout entier. Des institutions ou des conseils plus petits peuvent demander au conseil lui-même de s'occuper de la question, et, parfois, nous nous adressons au conseil tout entier.

Lorsqu'il y a des problèmes, nous sommes portés à rencontrer le conseil plus souvent. Je me rappelle d'un ou deux cas où nous avons déterminé que la direction résistait toujours.

Le syndrome du déni est un gros problème. Les directeurs pensent que les organismes de réglementation font du chichi à propos de ceci, font cela et d'autres choses encore, mais que le problème est maîtrisé; d'autres fois, ils diront qu'il s'agit d'un conflit de personnalité. Dans un cas dont je me rappelle, le PDG prétendait que nos gens étaient déplaisants et impolis, et qu'ils ne comprenaient pas la situation. Nous devons constamment faire face au déni. Je ne sais pas si l'on peut faire ici une analogie avec la médecine. Les gens ne veulent pas admettre qu'ils ont des problèmes. Dans certains cas, nous nous fâchons: nous envoyons à chaque administrateur à son domicile des lettres recommandées pour bien marquer le coup.

Grâce à cela, nous avons une structure. Cette structure permet aux administrateurs de mieux faire leur travail. Les vérificateurs et les administrateurs peuvent mieux connaître leur propre risque, parce que si on se fonde sur cette structure, on peut faire remarquer aux administrateurs le genre de problème sur lequel ils doivent se pencher du point de vue de la supervision ou de la gestion du risque. C'est un instrument très précis, et il permet de faire ressortir le genre d'informations que la direction devrait fournir. Je pense qu'il fonctionne plutôt bien.

Je ne peux dire qu'il s'agit d'une panacée. Il y a certains problèmes. À coup sûr, les messages deviennent plus cohérents et perdent leur ambiguïté avec le temps. C'est là la structure globale dans laquelle s'inscrivent nos relations avec les administrateurs.

Les administrateurs sont aussi touchés par les normes de la SADC. En effet, les normes exigent qu'ils participent. Quand je parlais de la «direction» dans l'autre cas, je parlais aussi des conseils. Nous exigeons que la direction et les conseils participent à l'élaboration des stratégies, des politiques, des limites et des contrôles dans une optique stratégique en se servant de dérivés. Par exemple, la prise d'un risque de change ou la concentration des prêts.

**Le sénateur Angus:** D'après ce que je comprends, les comptables ont du mal à saisir le concept de bien-être de ces institutions. Dans quelle mesure les avez-vous guidés au sein de l'organisme de réglementation?

**M. Mackenzie:** Nous avons des comités consultatifs de vérificateurs auxquels siègent des vérificateurs expérimentés en assurance-vie, en opérations bancaires, en sociétés de fiducie, en assurances IARD et en caisses de retraite avec lesquels nous nous réunissons deux ou trois fois par année. Ensemble, nous passons en revue tous ces processus de façon à ce qu'ils soient informés et qu'ils puissent informer leurs collègues.

En ce qui concerne les vérificateurs, une des choses que je crains le plus au monde, c'est qu'ils demandent à un associé



[Texte]

and he or she is not as informed as those in head office or senior partners. That is part of the basis of communication.

The auditors came to us for clarification of what "well-being" meant with respect to the statement included in the act, which was copied from the old Bank Act. It is when, in the course of their examination they see transactions or conditions which, in their judgment, are not corrected and which could affect the well-being of the institution, the bank or the insurance company. We stated that we were not asking them to do extra work or special work.

We suggested that they huddle at the CICA level and come up with what they are comfortable with as a definition of "well-being" and throw it at us. They set up a process and came up with a definition. It is now written into a handbook. I think it is pretty clear. It is one that they have accepted and can live with; and one that we can live with. In fact, we are receiving letters on this score. Now, when they spot a problem or when we spot a problem there is a basis for a dialogue with the auditors to which, effectively, management, boards and audit committees are attached. We have structured the process of communication.

**Senator Angus:** On that final point, my observation as a layman has been that situations improve once auditors are sued a couple of times, including perhaps your former firm. After the western bank situation there were so many disclaimers and there was a lot of passing the buck to the directors or to you, the regulator. How can this be controlled? I do not know whether we need statutory intervention to make the auditors face up to responsibilities.

**Mr. Mackenzie:** I believe that, over the last five or six, years the level of audit performance has improved substantially and I believe this process has helped.

We have also been writing tougher accounting rules, so there is a much clearer set of accounting rules which govern revenue recognition and asset valuation.

The question is a good one. I say that because I keep attempting to give people the message, "Mr. Auditor, I don't own your problem, you own your problem". Management have their own problems, we have our own problems.

We have occasionally heard of auditors under pressure, I may say from clients, who are apt to say, "OSFI has come in and done an examination and they have come to their conclusions about the loan book. You are off the hook. You do not have to look at them, just accept what OSFI has done." I say that is unacceptable, for a number of reasons. I am not prepared to accept that they should be off the hook. They have their own responsibilities. It is another pair of eyes using whatever

[Translation]

junior de s'occuper d'un client et que cette personne ne soit pas aussi informée que ses collègues du siège social ou les associés principaux. C'est en partie la base de la communication.

Les vérificateurs viennent nous voir pour obtenir des éclaircissements quant à ce que signifie «bien-être» au regard de la loi, dans l'énoncé qui a été tiré de l'ancienne Loi sur les banques. Par exemple, cela arrive quand, au cours de leur examen, ils voient des opérations ou des conditions qui, à leur avis, ne sont pas corrigées et pourraient affecter le bien-être de l'institution, de la banque ou de la compagnie d'assurance. Nous avons déclaré que nous ne leur demandions pas de faire du travail supplémentaire ni des tâches spéciales.

Nous avons suggéré qu'ils se réunissent, à l'ICCA, et qu'ils nous disent ce qui serait, selon eux, la définition idéale de «bien-être». Ils ont établi un processus et en sont arrivés à une définition. Elle est maintenant enchâssée dans un manuel. Je crois qu'elle est très claire. C'est une définition qu'ils ont acceptée et qui les satisfait; elle nous satisfait aussi. En fait, nous recevons des lettres à ce sujet. Maintenant, lorsqu'ils décèlent un problème ou que nous en décelons un, la direction, le conseil et les comités de vérification disposent effectivement d'un fondement commun pour établir un dialogue. Nous avons structuré le processus de communication.

**Le sénateur Angus:** Au sujet de ce dernier point, le profane que je suis fera remarquer que la situation s'améliore quand les vérificateurs sont poursuivis une fois ou deux, comme cela a peut-être été le cas de votre ancienne société. Après l'affaire des banques dans l'Ouest, il y a eu énormément de déni de responsabilité et on a beaucoup rejeté la responsabilité sur les administrateurs ou sur vous, l'organisme de réglementation. Comme cela peut-il être contrôlé? Je ne sais si nous avons besoin de modifier les textes législatifs pour amener les vérificateurs à s'acquitter de leurs responsabilités.

**M. Mackenzie:** Selon moi, au cours des cinq ou six dernières années, le rendement des vérifications s'est amélioré de façon substantielle, et je crois que ce processus y a contribué.

Nous rédigeons également des règles de comptabilité plus strictes, de façon à établir un ensemble plus clair de règles comptables régissant la constatation des produits et l'évaluation des actifs.

C'est une bonne question. Je dis cela parce que je m'efforce sans cesse de faire comprendre aux gens le message suivant: «Monsieur le vérificateur, ce n'est pas mon problème, c'est votre problème.» La direction a ses problèmes, nous avons les nôtres.

À l'occasion, il nous est arrivé d'entendre parler de vérificateurs qui, sous la pression, qui provient à mon avis des clients, sont tentés de dire: «Le BSIF est arrivé, il a fait un examen et a tiré ses conclusions au sujet du livre de prêts. Vous êtes tiré d'affaire. Vous n'avez pas besoin de vous pencher sur ce que le BSIF a fait. Vous n'avez qu'à l'accepter.» Selon moi, c'est inacceptable pour un certain nombre de raisons. Je ne suis pas prêt à admettre l'idée qu'ils devraient être tirés d'affaire. Ils ont leurs

[Text]

techniques that they want to at another time, and that is important.

We have been going into the banks now for a month or six weeks. When we go in in June and July, that is the point in time we come to our judgments. We then focus our management reports based on that point in time which is, after all, when we did the work. Their year end could be either October or December, and much can happen between June and December, as we have found out. Auditors still have a job.

**Senator Angus:** Do you always operate on the basis that their responsibility is to the shareholders or to the depositors?

**Mr. Mackenzie:** I will not intrude on to whom they are responsible. We have established a framework. We try to keep the lawyers out of the room when we do this.

**Senator Angus:** Excellent idea. Not senators, though?

**Mr. Mackenzie:** I cannot be totally clear on the legalities of this. I am sure it is not illegal. The framework exists, is being used and, if it is followed and dealt with honestly and above board by people who are not trying to duck, then we have considerably helped the auditors mitigate their exposure. I think we have also helped to mitigate the exposure of directors. If they do not pay attention, my guess is that we have made sure they are doubly exposed.

**Senator Angus:** This little exchange highlights the overlaps. Reading the litigation and some of the reports that came out of the Western CCB and the Northland Bank, did highlight this passing-the-buck situation. You have elucidated the need to define this much more clearly.

**Mr. Mackenzie:** We do report to the minister once a month with a list of what we call "problem companies." CDIC adds some provincial companies that we do not regulate, but which are CDIC insured. Every board and management of every company we regulate that is on that list knows they have a problem; they do not hide it. There have been some changes in management on which we have been entirely passive. However, we see most people trying to deal with their problems and having ongoing dialogue with us and to some degree the CDIC or others. The dilemma is that the problem is so difficult. We are no longer seeing the pattern of evasion or denial that we saw as late as two or three years ago.

**Senator Kolber:** First, I should say that I bring a certain bias to my questions because I have been on the board of the TD Bank for 23 years. I was involved in the real estate industry for 35 years. Therefore, I have some knowledge, but I also have some biases.

[Traduction]

propres responsabilités. Ils jettent un coup d'oeil différent avec la technique qu'ils utilisent, quelle qu'elle soit, à un autre moment, et c'est important.

Cela fait maintenant quatre ou six semaines que nous étudions les banques. Quand arrivent juin et juillet, c'est le moment où nous établissons notre opinion. Par la suite, nous axons nos rapports de gestion sur le moment où, après tout, nous avons fait le travail. Leur exercice pourrait se terminer en octobre ou en décembre, et beaucoup de choses pourraient se produire entre juin et décembre, comme nous l'avons découvert. Les vérificateurs ont toujours un emploi.

**Le sénateur Angus:** Tenez-vous toujours pour acquis qu'ils sont comptables aux actionnaires ou aux déposants?

**M. Mackenzie:** Je ne m'aventurerai pas à dire à qui ils sont comptables. Nous avons établi un cadre. Nous essayons de faire en sorte que les avocats ne viennent pas s'en mêler.

**Le sénateur Angus:** Excellente idée. Et les sénateurs ne vous dérangent pas?

**M. Mackenzie:** Je ne suis pas tout à fait au courant des aspects juridiques de la gestion. Je suis sûr que ce n'est pas illégal. La structure existe et elle est utilisée; si elle est suivie et respectée de façon honnête et ouverte par des gens qui n'essaient pas de dissimuler quelque chose, alors nous avons contribué énormément à aider les vérificateurs à réduire le risque auquel ils ont exposés. Je crois que nous avons aussi contribué à réduire les risques pour les administrateurs. S'ils ne font pas attention, je dirais que nous nous sommes assurés qu'ils sont exposés à un risque double.

**Le sénateur Angus:** Ce petit échange fait ressortir les zones où il y a chevauchement. À la lecture des litiges et de certains des rapports qui portaient sur les CCB dans l'Ouest et la Banque Northland, on constate aisément cette situation où l'on refile la responsabilité à d'autres. Vous avez montré à quel point il est nécessaire de définir cela beaucoup plus clairement.

**M. Mackenzie:** Nous devons effectivement fournir une fois par mois au ministre une liste de ce que nous appelons les «entreprises à problème». La SADC y ajoute certaines entreprises provinciales que nous ne réglementons pas, mais qui sont assurées par la SADC. Chaque conseil et direction de chaque entreprise que nous réglementons et qui est sur la liste sait qu'un problème se pose; ils ne s'en cachent pas. Il y a eu certains changements de directeurs auxquels nous avons assisté passivement. Cependant, dans la plupart des cas, les gens essaient de régler leurs problèmes et de tenir un dialogue constant avec nous et, jusqu'à un certain point, avec la SADC et d'autres. Le hic, c'est que le problème est si difficile à régler. Nous ne voyons plus d'attitude évasive ou de refus de voir le problème, comme c'était le cas il y a deux ou trois ans.

**Le sénateur Kolber:** Tout d'abord, je dirai que mes questions seront teintées d'un certain préjugé parce que j'ai siégé au conseil de la Banque TD pendant 23 ans. Durant 35 ans, j'ai œuvré dans le monde de l'immobilier. Par conséquent, j'en ai une certaine connaissance, mais j'ai également certains préjugés.

## [Texte]

You mentioned quite a few times in your remarks, Mr Mackenzie, the meltdown in the values of real estate. For the record, I think we ought to throw in some historical perspective. That was true over the last five years, but 45-50 years prior to that most of the institutions we are talking about made a lot of money lending to the real estate industry. Although it is not recognized, there was tremendous symbiosis between life insurance companies and the real estate industry. They really existed for each other because, back in the 1950s and 1960s, all we as developers did, if you were to cut away the fat, was to discount leases of very good tenants so that we could sell long-term paper to the life insurance industry. That was really what the real estate market in North America was all about, which is what made it so different from Mexico, France and other places.

To stay with the topic of real estate, you also mentioned the fact that banks do appraisals, you do appraisals and, in fact, everyone does appraisals. We should also take note of the fact that it is probably the most inexact science in the world. If you were to look today at appraisals done in 1987 you would see that they are totally irrelevant, as you must know.

The point I want to get to is the one that Senator Angus was pursuing. On page 3 of your remarks you say:

It is clear to me that there must be a strong direct link in good times and bad between the regulator and each institution's governance processes exercised ultimately by its board of directors.

I think you do a great job. I think the banks do a pretty good job. How this will be exercised ultimately by the board of directors of a major bank, for example, is something that alludes me entirely. I have no doubt that corporate governance will be the hot topic of the 1990s. I am not sure what the answer is, and I would like to hear from you in that regard.

As I mentioned, I have been sitting on the board of directors of a bank for 23 years. I am now chairman of the human resources committee. I am responsible for succession and all these wonderful things. I really do not know how we are exercising our ultimate responsibility. Yes, we have guidelines from you, and we are told by our top people that we are complying with those guidelines and that everything is fine. Yet, we do not see any credits. We only know after the fact. I think to expect a large bank's board of directors to follow this through is total pie-in-the-sky. In small institutions where the people are more hands-on, I can begin to accept it. I would like to hear from you on that point.

**Mr. Mackenzie:** Senator Kolber, the only experience I have which comes close to matching yours is that I probably have had the experience of attending more audit committee meetings and more board meetings, both in my previous career and my current

## [Translation]

Vous avez mentionné assez souvent dans vos commentaires, Monsieur Mackenzie, la rapide diminution de la valeur des biens immobiliers. Pour le compte rendu, je crois que nous devrions donner à la question une certaine perspective historique. C'était vrai au cours des cinq dernières années, mais durant les 45 ou 50 ans qui ont précédé, la plupart des institutions dont nous parlons faisaient énormément d'argent lorsqu'elles prêtaient à l'industrie de l'immobilier. Même si on ne le reconnaît pas, il y avait une symbiose extraordinaire entre les compagnies d'assurance-vie et l'industrie de l'immobilier. Elles se complétaient réellement parce que, si on remonte aux années 50 et aux années 60, l'essentiel de ce que nous faisons comme entrepreneurs était de consentir des remises sur les baux des très bons locataires de façon à pouvoir vendre un contrat à long terme à l'industrie de l'assurance-vie. C'était réellement ce que faisait le marché de l'immobilier en Amérique du Nord, et c'est ce qui l'a rendu si différent de ceux du Mexique, de la France et d'autres pays.

Quant à la question de l'immobilier, j'ajouterai que vous avez aussi mentionné le fait que les banques font des évaluations, que vous en faites aussi et, à vrai dire, tout le monde en fait. Il faut aussi souligner qu'il s'agit probablement de la science la plus inexacte du monde. Si vous deviez vous pencher aujourd'hui sur les évaluations faites en 1987, vous constateriez qu'elles ne sont absolument pas pertinentes, comme vous le savez probablement.

Le point où je veux en venir est celui auquel s'était attaché le sénateur Angus. À la page 3 de votre mémoire, vous faites l'affirmation suivante:

Je suis convaincu qu'il doit exister en tout temps un lien direct très étroit entre l'organisme de réglementation et l'administration de chaque institution, qui relève en dernier ressort de son conseil d'administration.

Je crois que vous faites un excellent travail. Je crois que les banques font du bon travail. La façon dont les conseils et les administrateurs d'une banque importante s'en acquitteront, par exemple, m'échappe entièrement. Selon moi, il ne fait aucun doute que la régie sera un sujet brûlant d'actualité dans les années 90. La question m'échappe, et j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Comme je l'ai déjà mentionné, j'ai été membre du conseil d'administration d'une banque pendant 23 ans. Je suis maintenant président du comité des ressources humaines. Je suis responsable des successions et de toutes ces choses magnifiques. Je ne sais réellement pas comment nous nous acquittons de notre responsabilité ultime. Oui, nous obtenons des lignes directrices de votre part, et nos dirigeants nous disent qu'il faut nous y conformer et que tout ira bien. Pourtant, nous n'en voyons jamais le reflet. Nous ne le savons qu'après coup. Je crois qu'il est totalement illusoire de s'attendre qu'un conseil d'administration d'une grosse banque s'y conforme. Pour ce qui est des petites institutions, où les gens ont une expérience plus pratique, je crois que c'est possible. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

**M. Mackenzie:** Sénateur Kolber, la seule expérience que j'ai eue qui s'apparente à la vôtre, c'est probablement que j'ai dû assister à plus de réunions de comité de vérification et à plus de réunions du conseil, tant dans ma carrière précédente que dans ma



*[Text]*

one, than any other person alive or dead. I am aware of the problem that you outline. Directors come to me constantly and say, "Mike, this is a very large and complex enterprise. It is moving in dynamic markets. There is technology bursting out all over the place. I am here maybe six, eight or ten times a year. How can I get a handle on this?" I am sensitive to the problem you raise, senator.

However, I go back to the statute. I look at what the statute says as to what are the duties of directors. The whole approach that we have taken is to try to help people do that job better in some cost-effective, sensible, straightforward and common-sense way. It will never be perfect.

For example, we have a guideline which conforms to the international standard concerning concentrations. The general rule in that regard is that there must be 25 per cent capital. In terms of defining what is a concentration, is it one customer or a whole interrelated group of customers? How do you define those interrelationships and so forth?

In the last several years every bank in the system has looked at this. From our observation, the directors have participated in this and have determined that, as a general rule, that number should not be 25 but 10. I think you are familiar with that, senator. Furthermore, they are becoming involved in such definitions. These are not legal definitions but common-sense banking-risk definitions.

I described the process of our management reports and their having to go through the audit committee. That is another process which I think will help people do these jobs and allow them to do them within the timeframes they have available to them.

Over the last some-odd years there has been an increased focus on the development of risk-management systems that have integrity. I think that is a function a board can look at, understand and require explanations about. It is not easy but we have seen a number of institutions do a pretty good job at this. As part of that job, they bring it to the board.

Can they fool the board? I guess they can. On the whole, I believe that in most situations people are trying to do a job. They are looking for help and guidance. I believe we have a whole bunch of measures that work reasonably well.

CDIC has announced that, in the case of a failure, it now has a policy whereby it is prepared to take some legal actions, if there is a basis for them, against officers, directors, auditors and so forth. I hope there will be no legal actions involving directors. However, there could be, and that might scare some people.

**Ms Suzanne Labarge, Deputy Superintendent, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:** In regard to large institutions there are some other measures that the

*[Traduction]*

carrière actuelle que quiconque, mort ou vif. Je suis conscient du problème que vous avez décrit. Les administrateurs viennent me voir constamment pour me dire: «Mike, il s'agit d'une entreprise très grande et très complexe. Elle oeuvre dans des marchés dynamiques. Elle doit se servir de la technologie de pointe. Je viens ici peut-être six, huit ou dix fois par année. Comment puis-je avoir le contrôle de la situation?» Je suis sensible au problème dont vous parlez, sénateur.

Toutefois, je m'en remets aux textes législatifs. Je regarde ce qu'on y dit quant à ce qui constitue la tâche des administrateurs. Notre démarche globale a été de faire en sorte d'aider les gens à mieux faire ce travail, d'une façon rentable, sensible, directe et empreinte de bon sens. Elle ne sera jamais parfaite.

Par exemple, nous avons une ligne directrice qui se conforme à la norme internationale en matière de concentration. À cet égard, la règle générale est que le capital doit être d'au moins 25 p. 100. Lorsqu'on en vient à définir la concentration, parlons-nous d'un client ou d'un réseau de clients interreliés? Comment définir cette interrelation et ainsi de suite?

Au cours des dernières années, toutes les banques du système ont étudié la question. D'après ce que nous en avons lu, les administrateurs y ont participé et ont déterminé que, en règle générale, le chiffre devrait être de 10 plutôt que de 25. Je crois que vous êtes familiarisé avec la question, sénateur. De plus, ils commencent à participer à l'établissement des définitions de ce genre. Il s'agit non pas de définitions juridiques, mais de définitions logiques des risques reliés aux activités bancaires.

J'ai décrit le processus des rapports de gestion et du fait que nous les soumettions au comité de vérification. C'est un autre processus qui, à mon avis, aidera les gens à exécuter ce travail et à pouvoir le faire dans les délais impartis.

Au cours de la même période de quelques années, on s'est attaché de plus en plus à élaborer des systèmes de gestion du risque qui ont une intégrité. Je crois qu'il s'agit d'une fonction qu'un conseil d'administration peut assumer, comprendre et se faire expliquer. Ce n'est pas facile, mais nous avons constaté qu'un certain nombre d'institutions y réussissent très bien. Une des tâches qui leur incombe, c'est d'en faire part au conseil.

Peuvent-ils tromper le conseil? Je crois qu'elles le peuvent. Dans l'ensemble, je crois que, dans la plupart des situations, les gens essaient de faire un travail. Ils cherchent de l'aide et de l'orientation. Je crois que nous avons tout un ensemble de mesures qui fonctionnent assez bien.

La SADC a annoncé que, en cas d'échec, elle dispose maintenant d'une politique en vertu de laquelle elle est préparée à tenter des poursuites — s'il existe un fondement raisonnable contre les cadres, les administrateurs, les vérificateurs, et ainsi de suite. J'espère qu'il n'y aura aucune poursuite judiciaire contre des administrateurs. Cependant, il pourrait y en avoir, et cela peut apeurer certaines personnes.

**M<sup>me</sup> Suzanne Labarge, surintendante adjointe, Bureau du surintendant des institutions financières du Canada:** En ce qui concerne les grosses institutions, d'autres mesures peuvent être

## [Texte]

board of directors can support. They are the type of measures for which they can also receive support.

One is the inspection function. It really is the role of the board of directors, and in particular the audit committee, to ensure that there is a strong, independent and competent inspection function in the institution. These are the people who go out and look at everything. The large banks spend between \$15 million and \$25 million on their inspection departments. They spend \$2 million on their audit fees. We cost them about \$1 million. If you want to talk about where your reliance is, it is in the inspection function. The board of directors can give clear messages about what they expect in terms of the quality of people as well as the independence of those in that function.

Another is in the area of compliance officers, which is a new role which is being instituted largely because of the requirements of the legislation and the various standards. Again, an independent compliance officer at a senior level can provide a lot of input to the board about where problems are coming from and about where people are taking short-cuts in their legislative mandates.

The third point, as Mr. Mackenzie mentioned, is in the area of risk management and the control processes in an organization. Again, it is a structural issue which ensures there is independence in the review process. Some people look at the decisions of others. These are three areas — in particular this is the case for a large organization; for a smaller one it is different — where a board member should be playing a role. The organization can then rely on the work done by those three groups.

**Senator Kolber:** Do you think that the board members of the large banks have played their role? I have been on some high-powered boards. As far as I can conclude, the only power that we really had was to hire or fire the chief executive officer. That is where it started and ended.

Senator Sylvain pointed out the anomaly of the Canadian banks and how they are self-perpetuating. There is a lot of truth in what he says. Looking back on their performance over the last five years you say that it has not been that bad. From the point of view that they are all still solvent, you are correct, but some ridiculous moves were made. You can say to me, "Well, wise guy, you were there. Why did you not do something about it?" Okay. I was there and I did not.

**Senator Angus:** Is this a judicial admission?

**Senator Kolber:** Anything that you want to say is fine. You have read stories in the papers about heads of banks making character loans for \$300 million, yet I am not sure if the head of any Canadian bank was ever fired over the last 50 years. There may have been one small exception where he was eased out, but no one has ever been fired. If that is the major power of the board, it leaves me wondering.

## [Translation]

appuyées par le conseil d'administration. Il s'agit du genre de mesure pour laquelle elles peuvent aussi obtenir un appui.

L'une est la fonction d'inspection. Il incombe réellement au conseil d'administration, et en particulier au comité de vérification, de s'assurer qu'une fonction d'inspection solide, indépendante et compétente soit prévue dans l'institution. Elle est assurée par des gens qui arrivent et qui regardent partout. Les grosses banques ont dépensé entre 15 et 25 millions de dollars pour le service d'inspection. Elles dépensent 2 millions de dollars en frais de vérification. Nous leur en coûtions environ un million. Alors si on se demande à qui elles se fient, on voit bien que c'est à la fonction d'inspection. Le conseil d'administration peut donner des messages clairs concernant ses attentes en ce qui a trait à la qualité des gens ainsi qu'à l'indépendance des personnes qui assurent cette fonction.

Une autre mesure concerne les agents de conformité. Il s'agit d'un nouveau rôle dont la création découle en grande partie des exigences de la loi et de diverses normes. Encore une fois, un agent de conformité indépendant et de niveau supérieur peut donner beaucoup d'informations au conseil quant à l'origine des problèmes et quant aux endroits où les gens s'acquittent de leur mandat législatif de façon peu rigoureuse.

Le troisième point, comme M. Mackenzie l'a mentionné, concerne la gestion du risque et les méthodes de contrôle d'une organisation. Encore une fois, il s'agit de questions structurelles qui assurent l'autonomie du processus d'examen. Certaines personnes se penchent sur des décisions prises par d'autres. Ce sont-là trois secteurs où un membre du conseil devrait jouer un rôle, en particulier dans le cas d'une grande organisation; dans les petites organisations, c'est différent. Ensuite, l'organisation peut se fier au travail fait par ces trois groupes.

**Le sénateur Kolber:** Pensez-vous que les membres du conseil des grosses banques ont joué leur rôle? J'ai été membre de conseils très puissants. D'après ce que je peux voir, le seul pouvoir que nous avons réellement, c'est d'embaucher ou de congédier le directeur général. Voilà tout.

Le sénateur Sylvain a souligné l'anomalie des banques canadiennes et la façon dont elles se renouvellent sans cesse. Il y a beaucoup de vrai dans ce qu'il dit. Si vous regardez leur rendement depuis les cinq dernières années, vous dites qu'il n'a pas été mauvais. Quant à leur solvabilité, vous avez peut-être raison, mais certaines décisions ridicules ont été prises. Vous pouvez bien me dire que, parce que j'y étais, j'aurais pu faire quelque chose. D'accord. J'y étais et je n'ai rien fait.

**Le sénateur Angus:** Est-ce un aveu judiciaire?

**Le sénateur Kolber:** Vous pouvez bien dire ce que vous voulez. Vous avez lu dans les journaux que des directeurs de banque accordent des prêts personnels de 300 millions de dollars, mais je ne suis pas sûr qu'un directeur d'une banque canadienne ait jamais été congédié depuis 50 ans. Il pourrait y avoir eu une petite exception où on lui aurait fortement suggéré de partir, mais personne n'a jamais été congédié. Si c'est ce qu'on appelle l'important pouvoir du conseil, cela me laisse songeur.



[Text]

This is no criticism of you whatsoever; please understand that. I just think that the system is self-perpetuating. Every bit that you regulate helps, it helps the board, and so on, but to say that ultimately the responsibility rests with the board is not true. I am not trying to protect myself, but there is little that the board of directors can do about it. You obviously disagree with me.

**Mr. Mackenzie:** I appreciate that perspective. Let me put this in three headings. I am reminded here of a large institution that did get into trouble and had to be rescued. There were extensive involvements by us with that board over a period of three years, four years and more. The fact is that some listened and some did not. The boards were warned by me, back in 1988-89, that the real estate market was going to "go flip" and they just nodded in agreement. Gradually, over a period of time, the boards became a little more active and made some changes. But it was difficult, even with goodwill. I am taking your point here. Even with goodwill, it was difficult to implement and follow through with the recommendations and requirements.

This is particularly difficult when you have concentrated ownership. This may go against the conventional wisdom because if you have board members who are confused as to whether or not they are responsible to the owner or the institution, you get the kind of ambiguities that cause me some concern.

**Senator Kolber:** The fact is that the big mistakes have been made by concentrated ownership partners.

**Mr. Mackenzie:** That is right.

**Senator Kolber:** Those involving wide ownership stayed in business.

**Mr. Mackenzie:** We are working now with a number of institutions that have been watch listed, problem listed, or whatever. They have new management. Those board people, to their credit, are spending immense amounts of time on this, and I think it is helping.

My advice to anyone who is a director is: If you do not pay attention when times are good and things turn against you, you will be driven crazy by the number of meetings that you will have to attend, absolutely insane.

We have a number of institutions that we would describe as large and healthy, where, in the last year or two, the boards intervened. These boards are not very popular with the CEO's of the institutions. I can cite a number of cases, over the last few years, where they were told to shape up. This involved some significantly-sized institutions.

**Senator Kolber:** Has any thought ever been given to the question: Do we really need deposit insurance for the large six banks? What is the point of it? Is it just a waste of money, or are you getting the big banks to subsidize the little guys because

[Traduction]

Mais je vous prie de croire que je ne vous critique en aucune façon. Je crois simplement que le système se renouvelle sans cesse. Tout ce que vous pouvez réglementer est utile, c'est utile au conseil, et ainsi de suite, mais il n'est pas vrai que, en bout de ligne, c'est au conseil qu'incombe la responsabilité. Je n'essaie pas de me protéger, mais il n'y a pas grand chose que le conseil d'administration puisse y faire. Vous semblez manifestement en désaccord avec moi.

**M. Mackenzie:** Je comprends ce que vous voulez dire. Permettez-moi de répartir cela en trois catégories. Ça me rappelle une importante institution. Elle avait des problèmes et avait besoin de secours. Nous avons été en communication étroite avec son conseil durant trois ans, quatre ans et plus. Le problème, c'est que certains écoutaient et d'autres non. J'avais prévenu les conseils en 1988-1989 que le marché de l'immobilier allait péricliter, et ils avaient tout simplement hoché la tête. Graduellement, sur une certaine période, les conseils ont commencé à s'activer et à apporter certains changements. C'était difficile, même avec de la bonne volonté. Je vois ce que vous voulez dire. Même avec de la bonne volonté, il est difficile d'appliquer les recommandations et de satisfaire aux exigences.

C'est particulièrement difficile lorsqu'il y a concentration. Cela peut être contraire au bon sens, parce que si certains membres du conseil ne savent pas tout à fait s'ils sont comptables au propriétaire ou à l'institution, vous créez exactement le genre de situations ambiguës qui me préoccupent.

**Le sénateur Kolber:** De fait, les grosses erreurs ont été commises par les partenaires d'une banque où il y avait concentration.

**M. Mackenzie:** C'est exact.

**Le sénateur Kolber:** Celles à propriété dispersée sont restées en affaires.

**M. Mackenzie:** Nous travaillons maintenant avec un certain nombre d'institutions qui étaient sur la liste de surveillance, sur la liste des cas problèmes ou autre chose du genre. Elles ont une nouvelle direction. À leur crédit, il faut dire que ces membres du conseil d'administration passent énormément de temps sur la question, et je crois que c'est utile.

À quiconque est administrateur, je dirais ceci: si vous ne faites pas attention quand les choses vont bien et qu'il y a un revirement de situation, le nombre de réunions auxquelles vous devrez assister vous rendront fou.

Il y a un certain nombre d'institutions qu'on pourrait qualifier d'importantes et de saines dont le conseil a dû intervenir depuis un an ou deux. Ces conseils ne jouissent pas d'une très grande popularité auprès des directeurs généraux des institutions concernées. Je peux vous parler d'un certain nombre de cas qui se sont produits depuis quelques années où on leur a dit de régler le problème. Dans certains cas, il s'agissait d'institutions d'une taille assez importante.

**Le sénateur Kolber:** S'est-on déjà penché sur la question suivante: avons-nous réellement besoin d'assurance-dépôts pour les six principales banques? Dans l'affirmative, pourquoi? N'est-ce pas simplement un gaspillage d'argent? Ou alors



[Texte]

that is where you need it? I have a biased point of view in this respect.

**Mr. Mackenzie:** The public policy issue that has to be dealt with here is that the big banks form the core of the payment system of the country. The test is: Does the existence of a deposit insurance regime aid significantly to preserve the integrity and the effectiveness of the payment system of the country? I do not know the answer to that question but that is the core public policy test.

The other issue that is raised is that, if 90-plus per cent of the deposits in the system are in the big banks and presumably safe, then 90 per cent of the CDIC costs are borne by them in terms of premium costs, and so on. Effectively, those are absent risk-based premium systems.

**Senator Kolber:** They are subsidizing their competitors.

**Mr. Mackenzie:** Sure. They are subsidizing the small deposit holders. Unless there is reform and the public policy reason for this kind of safety net is examined and worked through, we are in danger, because of the present political climate as well as the economic and financial climate, of being required to extend that safety net to life insurance, property and casualty insurance, mutual funds, and so on.

From a public policy concern, my advice is to try to be as clear as one can be as to why deposit insurance is a good thing, if it is. If you recall, it was introduced in 1967, following the failure of British Mortgage and Trust and the Atlantic Acceptance debacle of 1964-65. There was no real, wide, public policy debate on the subject. There was a reaction to an event. It was introduced retroactively in 1983 following the Crown Trust and Greymac Seaway affair — not as a matter of public policy but as a matter of public reaction.

**Senator Kolber:** I started that one. We sold them all those apartments.

**Mr. Mackenzie:** Yes, you did.

**Senator Kolber:** That was a real travesty of a trust company's fiduciary responsibility. That was the worst I have seen.

I should like your opinion on this. When Grant Reuber was here testifying before us, I made a very strong pitch for introducing co-insurance, in other words, some sort of deductibility, that is, some element of *caveat emptor* into the system. I think that 100 per cent insurance is a little silly. Should the consumer not be given some kind of mandate to at least look at what he or she is doing?

**Mr. Mackenzie:** Generally, I am sympathetic to that. If you rolled back the history book, we would have been safer and in less trouble if we had some element of co-insurance in the system. However, it is always dangerous to re-read history.

[Translation]

faites-vous en sorte que les grosses banques subventionnent les petites parce que c'est là que le besoin se fait sentir? Mon point de vue n'est pas tellement neutre à cet égard.

**M. Mackenzie:** L'enjeu de politique publique dont il est question ici, c'est que les grosses banques forment l'essentiel du système de paiement du pays. Le critère est celui-ci: l'existence d'un régime d'assurance-dépôts contribue-t-elle de façon importante à préserver l'intégrité et l'efficacité du système de paiement du pays? Je ne connais pas la réponse à cette question, mais il s'agit bel et bien du critère principal de politique publique.

L'autre question en cause est celle-ci: si 90 p. 100 et plus des dépôts du système sont placés dans les grosses banques et, peut-on croire, y sont en sûreté, alors 90 p. 100 des coûts de la SADC leur incombent en ce qui concerne le coût des prêts et ainsi de suite. Effectivement, il s'agit de régimes de primes axés sur une absence de risque.

**Le sénateur Kolber:** Elles subventionnent leurs concurrentes.

**M. Mackenzie:** Bien sûr. Elles subventionnent les petites institutions de dépôts. À moins qu'il n'y ait une réforme et que le motif de politique publique de ce genre de filet de sécurité ne soit examiné et modifié, nous risquons, en raison du climat politique actuel ainsi que du climat financier et économique qui règne, de devoir étendre ce filet de sécurité à l'assurance-vie, à l'assurance IARD, aux fonds mutuels et ainsi de suite.

Sur le plan de la politique publique, je dirais qu'il faut être aussi clair que possible quant au bien-fondé de l'assurance-dépôts, si tant est qu'il existe. Vous vous rappellerez qu'elle a été créée en 1967 après l'échec de la British Mortgage and Trust et la débâcle de l'Atlantic Acceptance en 1964-1965. Il n'y avait aucun débat réel et généralisé sur les aspects de politique publique de l'affaire. Il s'agissait simplement d'une réaction à un événement. Le régime a été introduit de façon rétroactive en 1983, après l'affaire de la Crown Trust and Greymac Seaway, non pas comme politique publique, mais bien en raison de la réaction du public.

**Le sénateur Kolber:** C'est moi qui ai lancé celle-là. Nous leur avons vendu tous ces appartements.

**M. Mackenzie:** Oui, c'est vrai.

**Le sénateur Kolber:** C'était un véritable travestissement de la responsabilité fiduciaire d'un trust. C'est le pire cas que j'ai vu.

Qu'en pensez-vous? Lorsque Grant Reuber est venu témoigner devant nous, j'ai défendu avec conviction l'introduction de la coassurance ou, en d'autres termes, d'une sorte de franchise, disons, d'un certain élément de protection dans le système. Je crois qu'il n'est pas très raisonnable de prévoir une assurance à 100 p. 100. Ne devrait-on pas donner au consommateur un mandat quelconque, la responsabilité d'au moins regarder ce qu'il fait?

**M. Mackenzie:** De façon générale, cette idée me plaît. Si on remonte un peu dans l'histoire, on voit qu'il aurait été plus sûr et moins problématique d'intégrer au système un certain élément de coassurance. Cependant, il est toujours dangereux de refaire l'histoire.

*[Text]*

However, there are some real difficulties involved in introducing co-insurance. The minor change they introduced with the nonpayment of interest on the Prenor deposits, I am told, caused a rash of, perhaps organized, perhaps not, phone calls, letters, and so forth.

However, there is a real issue about how you move from a system without co-insurance to a system with some element. I am not sure how best to do that. I should also point out, as I mentioned earlier, that in some parts of the country, notably Quebec and British Columbia, the credit unions are very strong competitors with the banking system. Out in Vancouver, people like Van City and Surrey and Richmond are significantly-sized financial systems and they get blanket \$100,000-per-deposit insurance coverage.

So you have a competitive dynamic here with the credit unions. Certainly Quebec and British Columbia is where you see it most, so that is another dimension.

**The Chairman:** I will ask two supplementaries on the basis of your answers to Senator Kolber. One concerns the observation that the banks are widely held, a true statement; and second, your observation in your opening statement that all of the companies in the last seven years that have ultimately failed have in fact been highly leveraged and owner-driven companies in the sense that they were held by a holding company.

Given those two facts, it is interesting how people take those facts and draw all kinds of conclusions based on those facts. For example, one concludes that, therefore, widely-held companies are safer. Yet it seems to me, I do not know how one draws that conclusion on the basis of the two facts, because you also pointed out in your comments that the banks, over the same period of time, lost \$22 billion.

One of the issues then that one must grapple with is to what extent are factors like "widely-held versus closely-held" big factors versus issues that the banks are big enough that they can absorb a \$22-billion system-wide loss simply because of size. Therefore, in fact, is it true, to take your table, that as much as people might want to complain about big banks, in fact, the big banks offer a degree of security that a wide number of smaller institutions do not offer.

On the basis of both of your answers to Senator Kolber and your comments, are there things that ought to be done vis-à-vis the question of holding company/financial institution subsidiary? And are there things that ought to be done, for instance, for widely-held versus closely-held?

*[Traduction]*

Toutefois, certaines difficultés bien réelles se posent à qui veut introduire la coassurance. La modification mineure qui a été apportée en raison du non-paiement des intérêts sur les dépôts de la Prenor, d'après ce qu'on m'a dit, a causé un véritable afflux — peut-être organisé, peut-être pas — d'appels téléphoniques, de lettres et ainsi de suite.

Cependant, il y a une question réelle, savoir la façon dont on peut passer d'un système sans coassurance à un système qui en comprend une certaine. Je ne suis pas sûr de la meilleure manière d'y arriver. Je devrais aussi faire remarquer, comme je l'ai mentionné plus tôt, que dans certaines parties du pays, dont le Québec et la Colombie-Britannique, les caisses de crédit sont des concurrents très importants du système bancaire. À Vancouver, des organismes comme Van City et Surrey et Richmond sont des institutions financières de taille importante, et elles obtiennent une assurance-dépôt générale de 100 000 \$ par dépôt.

Ainsi donc, les caisses de crédit créent une dynamique de concurrence. Le Québec et la Colombie-Britannique sont certainement les provinces où on en voit le plus, ce qui ajoute une autre dimension à la question.

**Le président:** Les réponses que vous avez faites au sénateur Kolber m'amènent à vous poser deux questions supplémentaires. Une a trait à la remarque selon laquelle les banques sont à propriété dispersée, ce qui est vrai; la deuxième concerne la remarque que vous avez faite dans votre déclaration liminaire selon laquelle toutes les sociétés qui ont fait faillite depuis sept ans étaient des sociétés à fort levier financier régies par leur propriétaire dans la mesure où elles étaient la propriété de sociétés de portefeuilles.

Compte tenu de ces deux faits, il est intéressant de voir comment les gens ont réagi et ont tiré toutes sortes de conclusions. Par exemple, on peut en conclure que cela prouvait que les sociétés à propriété dispersée étaient plus sûres. Pourtant, il me semble qu'on ne peut tirer cette conclusion en s'appuyant sur ces deux seuls faits, parce que vous avez aussi fait remarquer dans votre commentaire que les banques, durant la même période, avaient perdu 22 milliards de dollars.

Par conséquent, un des problèmes qu'il faut résoudre est la mesure dans laquelle des facteurs comme la propriété dispersée par rapport à un capital fermé constituent des facteurs importants par rapport au fait que les banques soient assez grandes pour pouvoir absorber une perte générale de 22 milliards de dollars simplement en raison de leur taille. Par conséquent, en fait, est-il vrai, pour reprendre votre tableau, que même si les gens se plaignent des grosses banques, ces dernières offrent en fait un degré de sécurité supérieur à celui d'un grand nombre de petites institutions?

Si je me fie aux réponses que vous avez faites au sénateur Kolber et à vos commentaires, y a-t-il des choses qui devraient être faites en ce qui concerne la question des filiales de sociétés de portefeuille et des institutions financières? Y a-t-il des choses qui devraient être faites, par exemple, en ce qui concerne la propriété dispersée par rapport au capital fermé?



[Texte]

**Mr. Mackenzie:** First of all, I should observe that the large Canadian banks operating in our system, the large American banks operating in theirs, the large British banks in theirs, and so forth, they are all widely held. The widely-held pattern of ownership of the major banks is virtually worldwide. It is not a purely Canadian phenomenon.

The second thing I would say about this is that if you are the management of an institution — this is a classical criticism of the widely-held — you are not accountable on some things. You do not have an owner focus on what you do. The processes that we have described, I think, are, in fact, necessary to ensure that those boards and the wide-ownership pattern does not produce that unfortunate result of a slack or lax discipline over management.

Third, in 1987 when we started this, one of my major concerns and one of the office's major concerns was the exposure of the system to the LBC debt situation. What we did was try to work with the industry to get that problem behind them in a sense of very sharp write-downs to value those portfolios below market and, in my opinion, get that down and done and behind them before the real estate crisis hit. And we were successful. However, at the same time, the banks could see — and it was with the introduction of the BIS capital system in 1988. But capital management in a wide array of managerial pricing decisions, strategic decisions, access-to-market decisions and so forth, became a focus of prudential management in the banking system which it was not five or ten years ago. I think that has been good.

It has been notable to me that those institutions which were widely held could develop those strategies and build their capacity to get access to the market, to build capital, without having to pay any attention to the capital management strategies of their owners.

It is just as true that the closely held institution cannot approach life quite that simply, because if the closely held institution has to raise capital, build capital strength in anticipation of turmoil or trouble, at the same time that it has to look over its shoulder and tailor those capital-building strategies to the strategies of their owners, it is much more difficult.

I did not note that in a number of the institutions, in fact, in some that failed, the managements and boards of those institutions were not able to develop a capital building strategy as the banks were able to do.

Still sticking with the issue of broad ownership, the issue today is also one of mutual insurance companies. The issues for them, I think, are many of the same issues about governance and good discipline and certain others, as with banks, but the issue for them, of course, is access to capital over the future. The new legislation has opened the doors in a number of areas. There is a demutualization route and so on. They have both the blessings and the problems of wide ownership with a particular twist of their own because of the mutual structure.

[Translation]

**M. Mackenzie:** Tout d'abord, je dois vous faire remarquer que les grosses banques canadiennes qui fonctionnent dans notre système, les grosses banques américaines qui fonctionnent dans le leur, les grosses banques britanniques dans le leur, et ainsi de suite, sont toujours à propriété dispersée. Cette tendance de propriété dispersée dans les grosses banques est quasiment mondiale. Il ne s'agit pas d'un phénomène purement canadien.

Ensuite, je dirais que si vous êtes la direction d'une institution, vous n'avez pas de compte à rendre à certains égards, et il s'agit là d'une critique habituelle à l'endroit des institutions à propriété dispersée. Vous n'avez pas l'intérêt d'un propriétaire quant à ce que vous faites. Les processus que nous avons décrits sont, à mon avis, nécessaires pour faire en sorte que ces conseils et cette tendance à la propriété dispersée n'aient pas le désavantage de susciter le laxisme quant à la gestion.

Ensuite, en 1987, au moment où nous avons lancé cela, l'une de mes principales préoccupations et l'une des principales préoccupations du Bureau était la mesure dans laquelle le système était exposé à la dette de la LBC. Nous avons essayé de travailler avec l'industrie pour faire en sorte qu'elle puisse régler le problème, dans la mesure où l'on dévaluait de façon radicale ses portefeuilles pour qu'ils se situent sous la valeur du marché et, selon moi, il fallait le faire avant que la crise de l'immobilier proprement dite frappe. Et nous avons réussi. Cependant, en même temps, les banques pouvaient voir — c'était avec l'introduction en 1988 du système budget BIS. Mais la gestion du capital dans une grande diversité de décisions au regard des prix, de la stratégie et de l'accès au marché et ainsi de suite est devenue un point capital de la gestion prudente du système bancaire, et ce n'était pas le cas il y a cinq ou dix ans. Je crois que cela a été bon.

J'ai trouvé remarquable que des institutions à propriété dispersée puissent élaborer les stratégies nécessaires et renforcer leur capacité pour accéder au marché et bâtir un capital sans avoir à se préoccuper des stratégies de gestion du capital de leurs propriétaires.

Il est tout aussi vrai qu'une institution à capital fermé ne peut adopter une optique aussi simple de la réalité, parce que si elle doit réunir du capital, de façon à être suffisamment forte pour traverser les périodes agitées ou les problèmes tout en devant en même temps surveiller ses concurrents et adapter ses stratégies d'investissement à celles de ses propriétaires, c'est beaucoup plus difficile.

Je n'ai pas remarqué que, dans un certain nombre de ces institutions, en fait dans certaines qui ont fait faillite, la direction et le conseil étaient moins capables d'établir des stratégies d'investissement que les banques.

Même si elle concerne toujours la question de la propriété dispersée, la question qui se pose aujourd'hui concerne également les compagnies d'assurances mutuelles. À mon avis, les problèmes qui se posent à elles sont les mêmes que ceux qui concernent la régie et la bonne discipline et certains autres aspects, comme dans le cas des banques, mais leur problème est également l'accès au capital dans l'avenir. La nouvelle législation a ouvert les portes dans un certain nombre de domaines. Il y a la voie du retrait de la forme mutuelle, et ainsi de suite. Elles ont les avantages et les



[Text]

**The Chairman:** Can I clarify your comments on widely held versus closely held? Is your concern closely held at the holding company — you can have a subsidiary which is even 100 per cent owned by a holding company provided the holding company was widely held. As I listen to you, you are saying that would not be as big a problem as if the holding company was closely held?

**Mr. Mackenzie:** I do not know that for sure. However, one of the things you asked for as a recommendation or a suggestion is I hope you will look at the whole issue of bank holding-company legislation and the issue of pushing the envelope up to holding companies to give the regulator the power, the same kind of power he has with the holding companies as he has with the regulated subsidiary.

**The Chairman:** Even if the holding company holds assets that are beyond, obviously, the financial institution?

**Mr. Mackenzie:** If the holding company holds the bank or the insurance company or whatever, he should be regulated. He may own a bunch of other stuff, but if he is not, you run this double-leveraging risk and danger that has been so damaging.

**The Chairman:** My second supplementary deals with a question also raised by Senator Kolber on what he called co-insurance but you touched on the broader question of the public policy reasons for deposit insurance. You also touched on insurance companies.

My question would be, do you think that, from a public policy standpoint, one ought to be in the consumer protection business or just the deposit insurance business? Second, even if you believe you ought to be in deposit insurance, why should I as a consumer be treated differently if I buy my GIC from an insurance company, rather than a bank? Because at the present moment, if I buy it from a bank, I am insured under CDIC. If I buy it from an insurance company, I am insured under CompCorp provided that CompCorp has got the assets to sustain itself, although, as I read from the recent statements of the president of SunLife, there is some debate as to whether the CompCorp insurance would actually work.

Could you deal with those two issues and then I will be quiet for a minute and turn it over to Senator Stewart?

**Mr. Mackenzie:** First of all, the job of a regulator, like myself or Suzanne, really has to focus on soundness and safety.

Overwhelmingly, that is our job. While we can monitor compliance with the act in all kinds of other ways, and should, most of what we do is subsumed by that overall task. I regard our own mission statement as the business of maintaining public

[Traduction]

problèmes de la propriété dispersée, avec un petit quelque chose de différent en raison de la forme mutuelle.

**Le président:** Puis-je préciser vos commentaires concernant la propriété dispersée par rapport au capital fermé? Votre préoccupation a-t-elle un lien étroit avec la société de fiducie — vous pourriez avoir une filiale qui est la propriété exclusive d'une société de portefeuille, à condition que celle-ci soit à propriété dispersée. D'après ce que vous dites, ce problème ne serait pas aussi important que si la société de portefeuille était à capital fermé, n'est-ce pas?

**Mr. Mackenzie:** Je n'en suis pas sûr. Cependant, une des choses que vous avez demandée — une recommandation ou une suggestion — j'espère que vous allez étudier toute la question des lois sur les banques appartenant à des sociétés de portefeuille et la question de remonter jusqu'à la société de portefeuille pour donner à l'organisme de réglementation le pouvoir, le même pouvoir sur les sociétés de portefeuille et les filiales réglementées.

**Le président:** Même si la société de portefeuille détient des actifs autres, manifestement, que l'institution financière?

**Mr. Mackenzie:** Si la société de portefeuille détient la banque ou la compagnie d'assurance ou autre chose, elle devrait être réglementée. Elle pourrait posséder bien d'autres choses, mais si ce n'est pas le cas, vous faites face à ce risque de double levier qui, jusqu'à présent, a été si néfaste.

**Le président:** Ma deuxième question supplémentaire a trait à la question dont a parlé le sénateur Kolber au sujet de ce qu'il appelait la coassurance, mais vous avez abordé la question selon l'optique plus large des motifs de politique publique de l'assurance-dépôt. Vous avez également parlé des compagnies d'assurance.

Ma question est celle-ci: Pensez-vous que, du point de vue de la politique publique, on devrait être soit du côté de la protection du consommateur, soit du côté de l'assurance-dépôt? Ensuite, même si vous croyez qu'il faudrait être dans l'assurance-dépôt, pourquoi devrais-je, en tant que consommateur, être traité différemment si j'achète mon certificat de placement garanti d'une compagnie d'assurance plutôt que d'une banque? Parce que, à l'heure actuelle, si je l'achète dans une banque, je suis assuré par la SADC. Si je l'achète d'une compagnie d'assurance, je suis assuré par la SIAP à condition que la SIAP ait les actifs pour se maintenir en vie, quoique, comme je l'ai lu dans une récente déclaration du président de la SunLife, il y a un certain débat quant à savoir si l'assurance de la SIAP serait effectivement valide.

Pouvez-vous aborder ces deux questions-là? Ensuite, je vais me taire pendant une minute, puis je vais céder la parole au sénateur Stewart.

**Mr. Mackenzie:** D'abord et avant tout, le travail de l'autorité de réglementation, comme moi-même ou Suzanne, doit vraiment consister à insister sur la viabilité et la sécurité.

Pour une très grande part, voilà notre travail. Nous pouvons vérifier si la loi est respectée de toutes sortes d'autres façons, et nous devrions le faire, mais la majeure partie de ce que nous faisons est secondaire par rapport à cette tâche globale. Notre

*[Texte]*

confidence in the system so that the public, both here and abroad, feels that it can deal with the banking system and the insurance system with confidence.

To superimpose or to introduce into that elements of consumer protection beyond what we now have would get us into a dangerous conflict of functions. For example, as I put it to your colleagues on the House committee on lending, for us to take on the role of being an ombudsman, or some other authority that would adjudicate differences between the banks and their customers, would be a very dangerous thing to do.

Consumer protection issues are essentially a provincial area of focus under the constitution, in any event. Moreover, you have the Department of Consumer and Corporate Affairs, which presumably is a better repository for this. We do, however, provide a role of mediating, in the sense of funnelling complaints and questions, and so forth, from the public to the appropriate levels inside the bank.

With regard to the second question, in answer to Senator Kolber, what I said was that, in addressing the whole issue of insurance and protection of that order, you have to look very hard at the public policy reason for doing this. In the United States, the whole concept of deposit insurance was introduced in 1933, when there were lineups at every one of the banks in the system. There was a public policy purpose in the United States in introducing FDIC and the deposit insurance regime. It was to stop runs at the banks. As I said earlier, the banks are the core of the payment system.

You then have to ask yourself, as a matter of public policy: Is deposit insurance necessary to stop runs at the banks or to stop a threat of destabilizing the payment system? You can argue, as I think my colleague Mr. Reuber does, that that is a good reason for confining it to the banks, because they are the core of the payment system and the insurance industry is not. I think that is probably true, but even there things are not quite as crystal clear as they used to be, perhaps.

What I am saying to you, sir, is that absent a public policy reason or rationale for considering the practice for the deposit insurance regime, there is no reason not to extend it in a comparable form to other providers of savings products for the public.

**The Chairman:** Just so I understand it, your last statement essentially says that, unless somebody comes up with a rationale for not extending it, it ought to be extended.

**Mr. Mackenzie:** I did not say it ought to be. I did not go that far.

**The Chairman:** I thought I might try to slip that one by you.

**Mr. Mackenzie:** I said I do not think you have a rational public policy reason for not extending it. I am not saying it should be extended.

*[Translation]*

mission, à mes yeux, consiste à préserver la confiance du public à l'égard du système, de sorte que les gens, ici comme à l'étranger, croient qu'ils peuvent traiter en toute confiance avec le secteur bancaire et le secteur de l'assurance.

Y ajouter ou y introduire des éléments pour protéger le consommateur, au-delà de ce que nous avons déjà en place, nous amènerait à un dangereux conflit des fonctions. Par exemple, comme je l'ai souligné à vos collègues du comité des prêts de la Chambre, il serait très dangereux pour nous d'assumer le rôle d'un ombudsman ou de quelque autre autorité chargée de trancher en cas de divergences entre les banques et leurs clients.

Les questions qui intéressent la protection du consommateur relèvent essentiellement des provinces selon la constitution, de toute façon. De plus, il y a le ministère de la Consommation et des Affaires commerciales, qui est censé être mieux habilité à prendre en charge ce genre de dossier. Nous devons tout de même jouer un rôle de médiateur, en ce sens que nous canalisons les plaintes, les questions et ainsi de suite, pour qu'elles parviennent du grand public aux échelons appropriés dans les banques.

Quant à la deuxième question, celle du sénateur Kolber, j'ai dit que pour étudier toute cette question d'assurance et de protection, il faut envisager longuement les raisons d'ordre public pour lesquelles le gouvernement le ferait. Aux États-Unis, la notion d'assurance-dépôts est apparue en 1933, au moment où les gens faisaient la queue dans toutes les banques du système. Le gouvernement américain avait une raison d'ordre public de mettre sur pied sa société fédérale d'assurance-dépôts, la FDIC, et le régime d'assurance-dépôts. C'était pour que les gens cessent de procéder à des retraits massifs. Comme je l'ai dit plus tôt, les banques sont au cœur même de notre système de paiement.

Il faut se demander alors, dans le contexte de la politique publique: «Est-il nécessaire d'avoir l'assurance-dépôts pour empêcher que les gens ne procèdent à des retraits massifs ou pour contrer la menace d'une déstabilisation du système de paiement?» On peut avancer, comme le fait mon collègue, M. Reuber, je crois, qu'il est bien valable de s'en tenir aux banques, parce qu'elles sont au cœur du système de paiement et que le secteur de l'assurance ne l'est pas. C'est probablement vrai, mais les choses ne sont peut-être pas parfaitement claires comme elles l'ont déjà été.

Je suis en train de vous dire, sénateur, que si les autorités gouvernementales n'ont pas de raison ou de justification pour maintenir le régime d'assurance-dépôts, il n'y a pas lieu de l'étendre sous une forme comparable à d'autres fournisseurs de «produits de l'épargne».

**Le président:** Si je comprends bien, vous venez de dire, pour l'essentiel, qu'il faudrait l'étendre, à moins que quelqu'un ne trouve une raison valable de ne pas l'étendre.

**M. Mackenzie:** Je n'ai pas dit qu'il fallait l'étendre. Je n'ai pas été jusque-là.

**Le président:** Je pensais vous en «passer une petite vite».

**M. Mackenzie:** J'ai dit qu'il n'y avait pas, à mes yeux, un motif rationnel d'ordre public pour que le gouvernement ne l'étende pas. Je ne dis pas qu'il faudrait l'étendre.



[Text]

**Senator Stewart:** Both my areas of questioning have been well anticipated. The first is simply a matter of clarification, and it is the passage to which reference has been made a couple of times. In your official paper, you say:

All the federally regulated companies that have failed since I took office were owned by holding companies.

You go on to say that certain activities were being undertaken at the holding company level that could not be supervised, and these served to increase the risk to the regulated entity.

I am perfectly innocent in this field. Will you explain for my benefit how the activity at the holding company level is distorting what was going on at the level of the federally regulated company, from a business viewpoint?

**Mr. Mackenzie:** The first thing that was happening traditionally, before the passage of the new legislation, was that it was clear that the owners of these institutions, the concentrated owners, had other business interests mostly related to real estate. In one way or another we saw evidence, whether these were related party transactions or not, that they were steering the strategies of the trust company or the life insurance company into areas of speculative real estate that I think they should have stayed out of.

**Senator Stewart:** Would it be fair to say that they were using, let us say, the trust company as a way of raising money for their other enterprises?

**Mr. Mackenzie:** Well, not really. That used to be the case. That was certainly the case before 1985 or 1987, I suppose.

However, even though it is illegal to do things like steering it directly to a company that you own or control, the problem more recently is that the influence was there to move the trust company into certain areas. In fact, in some cases there were joint ventures between the holding company, as it was in the Standard Trust situation, and the regulated entity. I saw it as a more persuasive influence, and it was quite subtle in many cases. Of course, you have a lot of lawyers nowadays who are very adept with using numbered companies, and a bunch of other devices, to sometimes make the situation not quite as transparent as you might like. We clearly saw influence on the asset strategies.

The second thing, though, and I keep coming back to this, is that if the holding company went out on a commercial paper market, or in the bank lending business, and borrowed money to finance their equity, they then became very heavily dependent on a flow of dividends and other money to service their debt. This amounted to a form of double leverage, and it meant that we saw a lot of pressure by owners to report higher earnings, to pay higher dividends, management fees, and so forth, in order to provide the cash flow that was needed to service the debt.

[Traduction]

**Le sénateur Stewart:** Les deux points sur lesquels je voulais poser des questions ont bien été pressentis. Premièrement, pour clarifier simplement les choses, je veux parler du passage auquel vous avez fait allusion à quelques reprises. Dans votre document officiel, vous dites:

Toutes les sociétés fédérales qui ont fait faillite depuis mon arrivée au Bureau appartenaient à des sociétés de portefeuille.

Vous dites plus loin que certaines activités des sociétés de portefeuille ne font pas l'objet d'une surveillance et qu'elles finissaient par accroître le risque pour l'entité réglementée.

Je ne connais absolument rien à ce domaine. Auriez-vous l'obligeance de m'éclairer et de me dire en quoi l'activité d'une société de portefeuille «déforme» l'activité d'une entreprise sous réglementation fédérale, du point de vue des affaires?

**M. Mackenzie:** Selon le scénario classique, avant l'adoption de la nouvelle loi, il était manifeste que les propriétaires de ces établissements, les actionnaires principaux, possédaient d'autres intérêts qui portaient pour la majeure partie sur l'immobilier. D'une façon ou d'une autre, nous avons eu la preuve, qu'il s'agisse d'opérations entre personnes apparentées ou non, qu'ils orientaient la société de fiducie ou la compagnie d'assurance vers la spéculation immobilière, là où il me paraît qu'ils auraient dû s'abstenir.

**Le sénateur Stewart:** Aurais-je raison de dire qu'ils se servaient, disons, de la société de fiducie afin d'amasser des fonds pour leurs autres entreprises?

**M. Mackenzie:** Non, pas vraiment. Cela a déjà été le cas. C'était certainement le cas avant 1985 ou 1987, je suppose.

Cependant, même s'il est illégal de réorienter cela directement vers une entreprise dont on est propriétaire ou actionnaire majoritaire, le problème qui s'est manifesté récemment, c'est que l'influence exercée visait à pousser la société de fiducie dans certaines voies. De fait, dans certains cas, il y a eu des coentreprises entre une société de portefeuille, comme c'était le cas pour la Standard Trust, et l'entité réglementée. J'y voyais une influence plus insidieuse, et souvent très subtile. Bien sûr, il y a de nos jours beaucoup d'avocats qui manipulent très bien les compagnies à numéros et toutes sortes de moyens qui font que la situation n'est pas toujours aussi transparente qu'on le voudrait. La façon d'utiliser les éléments d'actif laissait voir clairement cette influence.

Par contre, et je reviens toujours sur ce point, si la société de portefeuille s'engageait dans le marché du papier commercial ou encore dans le domaine du prêt bancaire, et qu'elle empruntait de l'argent pour se constituer des capitaux propres, elle devenait alors très dépendante à l'égard des dividendes et des autres sommes d'argent consacrées au service de sa dette. Il y a alors un effet de levier qui est double, c'est-à-dire que les propriétaires faisaient beaucoup de pressions pour que l'on déclare des profits plus élevés, pour que l'on verse des dividendes plus élevés, des frais de gestion plus élevés et ainsi de suite, de façon à avoir en place les liquidités nécessaires au service de la dette.



[Texte]

**Senator Stewart:** Well, perhaps that has been done, but does it follow, then, that for federally regulated companies, and I am using that as the method of definition of the type of company to which I am referring, it ought to be illegal for them to be owned by holding companies?

**Mr. Mackenzie:** No, I do not go that far, sir. What I do say, and I have been recommending this now for five years or more, is that we should have a really effective form of regulation at the holding company level. The impact of that regulation would in fact be to ensure that the quality of capital at the top company was a mirror of the quality of capital at the subsidiary level.

**Senator Stewart:** By the way, what is your present staff? What is the size of your present staff?

**Mr. Mackenzie:** We have I guess about 425, thereabouts, plus 40 credit consultants.

**Senator Stewart:** I want to move to another area that has been crisscrossed at least three times, first by Senator Kolber and then by the Chairman. I am driven by their questioning to raise a question in my own mind, and I raise it now with you. Is there a good policy reason, as distinct from a political reason, for retaining deposit insurance. We have been told that the big banks are so big that no government can afford to have them go under. We are told that more and more money is going into mutual funds. Then we have the insurance situation, which is different yet again. So I ask myself what type of deposit-taking institution is helped to get money by having deposit insurance?

**Mr. Mackenzie:** There are two kinds. First, clearly, are the credit unions, and I have referred to them before. Perhaps you can detect some enthusiasm on my part for the credit union people, and it is because they have built businesses and franchises. I think deposit insurance has helped them become regional, local institutions. In the trust industry, by and large, the existence of deposit insurance has made it possible to build a balance sheet without building a franchise. That is to say that they could go to the market, through brokers or whomever, paying a premium on interest rates compared to what the banks were paying and get the money to invest in loans, real estate mortgages or whatever.

To be fair, a number of those that have run into difficulty in fact did have on their liability a mixture of real franchise business. Standard Trust, essentially, had a good, small, Ontario banking franchise. Part of its funds did come from a basic business, which is why the Laurentian Bank wanted to take it over. However, they did not depend on building a franchise to build a business. That is dangerous.

To put it another way, the real competition from the smaller institution would be a local institution that would provide a banking service to the public that was more responsive, less bureaucratic, or rule-bound and so forth, where they were not

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Eh bien, cela s'est peut-être fait, mais il s'ensuit donc que, pour les entreprises sous réglementation fédérale — et c'est comme cela que je définis le type d'entreprise à laquelle je fais allusion — il devrait être illégal pour des sociétés de portefeuille d'en être les propriétaires, n'est-ce-pas?

**M. Mackenzie:** Non, je n'irai pas jusqu'à dire cela, sénateur. Je dirai quand même, et c'est ce que je recommande maintenant depuis cinq ans ou plus, que nous devrions mettre une réglementation vraiment efficace en place en ce qui concerne les sociétés de portefeuille. Cela permettrait de nous assurer, en fait, que la qualité des capitaux à l'échelon de la société mère serait le miroir de la qualité des capitaux à l'échelon des filiales.

**Le sénateur Stewart:** Soit dit en passant, quels sont vos effectifs à ce moment? Combien de personnes avez-vous à votre emploi?

**M. Mackenzie:** Je dirais 425, environ, plus 40 consultants en crédit.

**Le sénateur Stewart:** Je veux passer à un autre point qui a été abordé vitelement au moins trois fois, d'abord par le sénateur Kolber, et ensuite, par le président. Leurs questions me poussent à m'interroger moi-même, et je vous en fais part. Du point de vue de la politique gouvernementale, par opposition à la politique «tout court» pour ainsi dire, y a-t-il lieu de conserver le régime d'assurance-dépôts? On nous dit que les grandes banques sont tellement importantes qu'un gouvernement ne pourrait se permettre de les voir couler. On nous dit qu'il y a de plus en plus d'argent qui va dans des fonds communs de placement. Ensuite, il y a la question de l'assurance, qui est différente. Je me demande alors quel genre d'établissement de dépôts bénéficie du régime d'assurance-dépôts?

**M. Mackenzie:** Il y en a deux. Premièrement, bien sûr, il y a les caisses d'épargne et de crédit, auxquelles j'ai déjà fait allusion. Vous avez peut-être décelé un certain enthousiasme de ma part quand je parle des gens des caisses d'épargne et de crédit, et c'est parce qu'ils ont établi des entreprises et des franchises. Je crois que l'assurance-dépôts les a aidés à devenir des établissements régionaux, locaux. Dans le secteur des sociétés de fiducie, pour l'essentiel, l'assurance-dépôts a permis d'établir une entreprise sans donner de franchise. C'est-à-dire qu'on peut se tourner vers le marché, par l'entremise de courtiers, par exemple, obtenir un taux d'intérêt majoré par rapport aux banques et obtenir les fonds nécessaires pour consentir des prêts, des hypothèques immobilières ou quoi que ce soit d'autre.

En toute justice, un certain nombre des entreprises qui se sont retrouvées en difficulté étaient associées à diverses franchises. La Standard Trust avait, pour l'essentiel, une bonne petite franchise bancaire en Ontario. Ses fonds provenaient en partie d'une entreprise de base, et c'est pourquoi la Banque Laurentienne voulait en faire l'acquisition. Toutefois, elle n'était pas obligée d'édifier une franchise pour édifier l'entreprise. C'est dangereux.

Autrement dit, la concurrence véritable proviendrait d'un petit établissement local qui fournit des services bancaires mieux adaptés au goût du public, moins bureaucratiques, moins limités par les règles et ainsi de suite, là où on ne change pas de

[Text]

changing managers every two or three years to build a business. I think a small institution doing that properly is materially helped by a deposit insurance regime.

The problem is that we have not seen too much of that, because, on top of that base, we have seen the trend of going to the market and getting a bunch of deposits far in excess, and the local franchise could then virtually speculate in real state.

**Senator Stewart:** As I listened to you this morning I was moving closer and closer to the conclusion — I do not want to say that it is my final harbour — that what we need is an extended and perhaps a better regulatory system without the insurance. That would seem to provide the kind of security that is required.

**Mr. Mackenzie:** I said earlier in response to the chairman's question and Senator Kolber's question that I am in favour of some element of co-insurance in the system, which is a way of breaking down the safety net. Along with that you would need, first, much higher levels — and we have pretty good levels in many ways now — of financial disclosure by institutions. I think the rating institutions would look closely at a number of institutions they are not looking at now, and whether they would need or require a strengthened regulation of supervision, I do not know.

**Senator Stewart:** The reason I push to that extreme is with regard to the point about overlap. If we get rid of the insurance, co-insurance or otherwise, then the overlap is gone and you can concentrate on sound regulation, which seems to be what the insurance people do at the end, when the patient is really sick.

**Mr. Mackenzie:** First, I think we have sound regulation now.

**Senator Stewart:** I mean extended.

**Mr. Mackenzie:** Look at where the risk is. Go back to this table: Say, you take the big six banks at \$685 billion, the large trust companies at \$54 billion, and other banks, which are mainly foreign, the largest of which is the Hong Kong Bank, in that \$75 billion figure, then you break it down further and you have \$10 billion out there in life insurance-owned companies, and the rest of it is split between federal and provincial companies. If you pull off the deposit insurance regime as you are suggesting, you greatly intensify the focus of regulation on those institutions at the bottom of the page.

**Senator Kolber:** Half of them will go bankrupt.

**Mr. Mackenzie:** That is one of the problems.

**Senator Kolber:** That is a hell of a problem. You will narrow the country down to six banks and that will be it.

**Mr. Mackenzie:** When I say that it is a major problem, we have discovered over some six years that when we go in and put someone on an early warning system and enforce the kind of regulation you are talking about — putting restrictions on

[Traduction]

directeurs tous les deux ou trois mois pour édifier une entreprise. Je crois qu'un régime d'assurance-dépôts aide considérablement le petit établissement qui s'y prend convenablement.

Le problème, c'est que cela n'est pas survenu très souvent; plutôt, il y a eu cette tendance qui consiste à se tourner vers le marché et à aller chercher un nombre excessif de dépôts. À ce moment-là, la franchise locale peut s'adonner pratiquement sans réserve à la spéculation immobilière.

**Le sénateur Stewart:** En vous écoutant ce matin, je m'approchais de plus en plus d'une conclusion — je ne veux pas dire que c'est là mon dernier port — soit qu'il nous faut élargir et peut-être améliorer le régime réglementaire, sans l'assurance. Cela donnerait, semble-t-il, le genre de sécurité qu'il faut.

**M. Mackenzie:** J'ai dit plus tôt, en réponse à la question du président et à celle du sénateur Kolber, que je suis en faveur d'une certaine coassurance dans le système, ce qui représente une façon de faire tomber le filet de sécurité. Il faudrait alors — et ce que nous avons en ce moment n'est pas si mal sous bien des aspects — une divulgation financière nettement plus importante de la part des établissements. Je crois que les établissements chargés des évaluations observeraient de près plusieurs établissements qu'ils ne surveillent actuellement pas, mais je ne sais pas s'il faudrait resserrer les règles régissant la surveillance.

**Le sénateur Stewart:** Si je porte cela à l'extrême, c'est pour traiter la question du chevauchement. Si nous éliminons l'assurance, qu'il s'agisse d'une co-assurance ou d'autre chose, nous éliminons le chevauchement. À ce moment-là, on peut s'efforcer d'avoir en place une bonne réglementation, ce que les gens du secteur de l'assurance me paraissent faire au bout du compte, quand le patient est vraiment malade.

**M. Mackenzie:** Premièrement, je crois que nous avons déjà une bonne réglementation.

**Le sénateur Stewart:** Je parlais d'une réglementation élargie.

**M. Mackenzie:** Étudions le risque. Revenons à ce tableau: il y a les six grandes banques qui valent 685 milliards de dollars, les grandes sociétés de fiducie, qui en valent 54 milliards, et les autres banques, qui sont surtout étrangères, dont la plus grande est la Banque de Hong Kong, qui vaut environ 75 milliards de dollars. En allant plus loin, il y a les entreprises que possèdent les compagnies d'assurance-vie, qui valent 10 milliards de dollars, et le reste, qui se partage entre les entreprises sous réglementation fédérale et provinciale. Si on élimine le régime d'assurance-dépôts comme vous le proposez, on concentre énormément l'effet de la réglementation sur ces derniers établissements.

**Le sénateur Kolber:** La moitié d'entre eux vont faire faillite.

**M. Mackenzie:** Voilà un des problèmes.

**Le sénateur Kolber:** C'est tout un problème. Il ne restera que six banques au pays, point à la ligne.

**M. Mackenzie:** J'ai dit que c'était un problème de taille: nous avons constaté il y a six ans environ que quand on met en place un système de préalerte et qu'on fait respecter le genre de règles dont il est question — imposer des restrictions quant aux



[Texte]

dividendes, restrictions on the kind of business they can write on the asset side, restrictions on the kind of deposits they can take, restrictions on what they pay in management fees or whatever — these people come back saying that we are putting them out of business.

**Senator Stewart:** I have one general question based on your paper. You talk in your paper about a period characterized by high expectations and a confidence that the growth that was occurring would continue for a long period of time. You do not say “forever”, but you seem to imply that. You have watched people like Senator Kolber for a long time. Why is it that people begin to think that the sun will always shine? The history of economics tells us exactly the opposite, yet year after year we read that prudent businessmen or able business people have gone ahead on the assumption that there will always be more and more growth. I think that is the buzzword of the century.

**Mr. Mackenzie:** I am reminded of a meeting I went to in France in September or October 1992, an international conference of banking supervisors. I was at a round table of this size with regulators from all over the world. The chairman asked the members: “Why do you think the banks in your area of jurisdiction” — Canada, Germany, Switzerland, Japan, the United States, the United Kingdom, Sweden, Norway, Denmark, et cetera — “went crazy on real estate?” Going around the table there was not ever really a very good answer. One had to sort of confess to a degree of irrationality in banking that I think underlies your question.

Certainly, we have seen patterns in banking where some people have said they act like lemmings.

**Senator Kolber:** The herd instinct.

**Mr. Mackenzie:** Yes, and there is no question about it. Do we worry about that? Of course we do. One of the things I hope will be a legacy after I leave and my successor picks up the sticks is that we have a stronger set of disciplines and controls for prudent accounting, capital rules and other things that will mitigate the next wave. I do not say “eliminate”, because I am sure it will happen.

**The Chairman:** I must say, Mr. Mackenzie, I am not sure if it is a herd of bankers or a gaggle of bankers.

**Senator Angus:** It is a merger of bankers.

**Senator LeBreton:** On page two of your statement, Mr. Mackenzie, you talk about new regulations intended to promote innovation and efficiency in the markets, to allow trust companies to offer services similar to banks, and banks and insurance businesses to renew subsidiaries. Has this happened or has the opposite happened?

Consumers, at the present time, and I do not know whether it is related to the economic situation we are in, seem to be driven to the big banks because they believe governments will not allow big

[Translation]

dividendes, restreindre la nature des activités qui peuvent être comptabilisées du côté de l'actif, restreindre la nature des dépôts qui peuvent être acceptés, restreindre les frais de gestion et ainsi de suite — les gens reviennent et nous disent que nous sommes en train de les conduire à la faillite.

**Le sénateur Stewart:** J'ai une question générale à poser à propos de votre mémoire. Vous parlez, dans votre mémoire, d'une période caractérisée par des attentes élevées et une certaine confiance en l'idée que la croissance connue allait continuer pendant longtemps. Vous ne dites pas «pour toujours», mais vous semblez le laisser entendre. Il y a longtemps que vous observez des gens comme le sénateur Kolber. Pourquoi les gens se mettent-ils à croire que le soleil va toujours briller? L'histoire de l'économie nous dit exactement l'inverse, mais année après année, nous lisons que un homme d'affaires prudent ou un commerçant adroit a foncé en tenant pour acquis qu'il y aurait encore et toujours la croissance. Voilà le mot du siècle, à mon avis.

**M. Mackenzie:** Je me souviens d'une réunion à laquelle j'ai assisté en France, en septembre ou en octobre 1992, un congrès international de surveillants de banque. Je me suis trouvé à une table ronde de la taille de celle-ci, en compagnies d'autorités de réglementation provenant de partout dans le monde. Le président a demandé aux membres: «Pourquoi croyez-vous que les banques dans votre territoire — le Canada, l'Allemagne, la Suisse, le Japon, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Suède, la Norvège, le Danemark, et cetera — se sont emballées pour l'immobilier?» Autour de la table, il n'y a pas vraiment eu une très bonne réponse à cette question. Il a fallu admettre que les membres avaient agi d'une manière quelque peu irrationnelle, phénomène qui me paraît sous-tendre votre question.

Certes, nous avons constaté des tendances dans le monde bancaire. Certains disent que les banques ont agi comme des lemmings.

**Le sénateur Kolber:** La mentalité de troupeau.

**M. Mackenzie:** Oui, sans aucun doute. Est-ce que cela nous préoccupe? Bien sûr. Il y a une chose que j'espère léguer à mon successeur, c'est que nous avons une plus grande discipline et des contrôles plus importants qui permettent une comptabilité prudente, des règles touchant le capital et d'autres mesures qui permettront de résister à la prochaine vague. Je ne dis pas «éliminer», car je suis certain que cela va se produire.

**Le président:** Je dois dire, Monsieur Mackenzie, que je ne sais pas s'il faut parler d'une harde de banquiers ou d'un troupeau.

**Le sénateur Angus:** C'est une fusion de banquiers.

**Le sénateur LeBreton:** À la page 2 de votre mémoire, Monsieur Mackenzie, vous parlez des règles nouvelles qui visent à promouvoir l'innovation et l'efficacité sur les marchés, à permettre aux sociétés de fiducie d'offrir des services semblables à ceux des banques, et à permettre aux banques et aux compagnies d'assurance de renouveler les filiales. Est-ce bien cela qui s'est produit ou encore est-ce l'inverse?

Les consommateurs, à l'heure actuelle — et je ne sais pas si c'est en raison de la conjoncture économique — semblent se tourner vers les grandes banques parce qu'ils croient que les



[Text]

banks to fail, even though big banks have made some pretty strange investments and suffered losses in commercial real estate. The public is also driven by the well-publicized failures of trust companies. What is your view?

When you see that the large banks are at 82 per cent as opposed to 76 per cent, while independent companies have dropped from 51 to 34, what does this mean for the future of small, independent companies? The consumers will be in the situation where they will have nothing to choose from.

**Mr. Mackenzie:** That is a good question. The thrust of the legislative change was to open the doors to permit and encourage more competition in the markets. By the way, this was not done in isolation. By and large, in varying degrees of speed or slowness, this was happening in other parts of the world as well.

At the same time, going into this period, there was a high degree of publicity coming out of the United States about the problems with the S&Ls. So we did not need a few Canadian failures to alert the mind of the public to the fact that there could be problems.

To give them credit, a large reason why a lot of people moved to the banking system is that the banks offered to the retail customer a very efficient level of service. Bank service charge costs for retail customers are markedly lower in Canada than they are in the United States. They have ATMs all over the place — even in airports — where we can do our banking. That makes it easier for the public to do a larger and increasing part of its banking business with the large banks.

Interestingly enough, a number of smaller institutions, mainly the credit unions, have been able to hold their market share or increase it in areas where they have a name, a reputation, and are building on it. That is fine.

What does this mean for the future? The answer is, "I do not know." However, I do see that a lot of people are moving into mutual funds with a choice. The annuities business of the insurance industry has increased steadily over this same period. So I do not think that facilities are totally confined to the big banks.

In the retail personal banking business, we are talking about — aside from the provincial institutions — the six major banks plus the Bank of Hong Kong, the Laurentian Bank, and the two major trust companies.

Where will it lead? I do not know. I keep coming back, as I said earlier in my paper, to the point that the driver is technology. We are getting into ATMs, debit cards, and electronic systems.

**Senator Sylvain:** Interac.

**Ms Labarge:** And EDS.

[Traduction]

gouvernements ne permettraient pas que les grandes banques tombent, même si celles-ci ont fait des investissements assez curieux et subi des pertes dans le secteur commercial du marché immobilier. Le public est aussi influencé par les échecs des sociétés de fiducie, qui ont fait couler beaucoup d'encre. Qu'en pensez-vous?

On constate que les grandes banques sont à 82 p. 100, par opposition à 73 p. 100, alors que les entreprises indépendantes sont passées de 51 p. 100 à 34 p. 100; que faut-il penser alors de l'avenir des petites entreprises indépendantes? Les consommateurs vont finir par ne plus avoir d'options parmi lesquelles choisir.

**M. Mackenzie:** C'est une bonne question. L'idée centrale de la modification législative était d'ouvrir les portes, de permettre et d'encourager une plus grande concurrence sur les marchés. Soit dit en passant, cela ne s'est pas fait de façon isolée. À un rythme plus ou moins rapide, cela se produit aussi dans les autres parties du monde.

En même temps, à propos de cette période, les problèmes touchant les établissements d'épargne ont été fortement médiatisés aux États-Unis. Il n'était donc pas nécessaire que les établissements canadiens coulent pour que le public soit au fait de la possibilité qu'il pourrait y avoir des problèmes.

Donnons-leur crédit, les banques ont attiré beaucoup de gens en leur offrant un service à la clientèle très efficace. Les frais de services bancaires sont nettement moins élevés au Canada qu'ils le sont aux États-Unis. Il y a des guichets automatiques partout — même dans les aéroports — où nous pouvons faire nos opérations bancaires. Comme les choses sont plus faciles, le public peu confier une part croissante de ses affaires bancaires aux grandes banques.

Fait intéressant, un certain nombre de petits établissements, surtout des caisses d'épargne et de crédit, ont pu conserver leur part du marché et même l'accroître dans les régions où ils se sont fait un nom, une réputation, qu'ils cherchent à améliorer. C'est bien.

Comment l'avenir se dessine-t-il donc? Ma réponse: «Je ne sais pas.» Tout de même, je constate que les gens sont nombreux à choisir un fonds commun de placement avec option. Le domaine des rentes dans le secteur de l'assurance a connu une augmentation constante au cours de la même période. Alors, je ne crois pas que cela se limite exclusivement aux grandes banques.

Dans le domaine des services bancaires personnels au détail, il y a — sans compter les établissements provinciaux — les six grandes banques, plus la Banque de Hong Kong, la Banque Laurentienne et deux grandes sociétés de fiducie.

Où cela nous mène-t-il? Je ne sais pas. Je reviens toujours, comme je l'ai dit plus tôt dans mon mémoire, à l'idée que la technologie est le moteur de cette évolution. Guichets automatiques, cartes de débit, systèmes électroniques.

**Le sénateur Sylvain:** Le réseau Interac.

**M<sup>me</sup> Labarge:** Et l'EDS.

[Texte]

**Mr. Mackenzie:** Yes. Ironically enough, these are far more user friendly and the Canadian public likes them a lot better than even the bankers in their wildest dreams thought they would.

**Senator LeBreton:** This is more or less what the public is demanding.

**Mr. Mackenzie:** Going to planning strategy sessions for the Credit Union centrals, a good part of their focus in the past five years has been to build a net movement of comparable levels of technology to offer their public across the country, knowing full well that they are only local institutions — but people travel.

**The Chairman:** I wonder if I might just ask you a couple of questions about CompCorp in response to your previous comments.

You said earlier that in the absence of a clear public policy rationale for deposit insurance, it is difficult to resist providing the public with insurance on deposits they make in insurance companies — or “might be difficult” was the way you put it. Yet in your opening remarks you said that insurance of the insurance industry should continue to be run by the insurance industry; ie., CompCorp should continue to be run by the industry itself as opposed to having access to what I earlier called the “government credit card”.

Is there an inherent conflict of interest among members of the board of directors of CompCorp having to decide whether or not to rescue one of their own competitors? I have difficulty seeing that as an objective scheme compared with, for example, a much more independent board of the CDIC, independent relative to the companies being insured.

Getting back to the accountability questions, which you answered earlier vis-à-vis both Senator Kolber and Senator Angus, do you think a private-sector, industry-run, scheme can work, or are there not such difficulties of conflict of interest related to the information you would be prepared to give to the board of CompCorp? I assume you would not give CompCorp the kind of information you would give the CDIC board, because you would be giving information to a company about its competitors while the company was still alive. How do you see those myriad problems being resolved in an industry-run insurance scheme?

**Mr. Mackenzie:** First of all, just to put this into a broader perspective, the securities industry is run through SROs. It is now called the CIPF, or the Canadian Investor Protection Fund. This is a self-regulatory compensation scheme. They are running it successfully. They have many of the same problems. The great advantage they have in that industry is that they can mark the book to market every day, which you cannot do in banking and insurance.

**The Chairman:** It is a big difference.

**Mr. Mackenzie:** It makes a big, big difference; there is no question about that.

[Translation]

**M. Mackenzie:** Oui. Paradoxalement, ceux-ci sont beaucoup plus faciles à utiliser, et le public canadien les aime beaucoup plus que les banquiers auraient pu l'imaginer dans leurs rêves les plus fous.

**Le sénateur LeBreton:** C'est plus ou moins ce que le public exige.

**M. Mackenzie:** Aux séances de planification stratégique des centrales des caisses d'épargne et de crédit, les établissements cherchent beaucoup depuis cinq ans à offrir au public dans tout le pays, une technologie comparable, en sachant très bien qu'ils ne sont que des établissements locaux — mais les gens voyagent.

**Le président:** Permettez-moi de vous poser quelques questions à propos de la SIAP, par rapport à ce que vous avez dit auparavant.

Vous avez dit plus tôt que l'absence d'une justification claire d'ordre public en faveur de l'assurance-dépôts aux yeux du gouvernement fait qu'il est difficile de résister à l'idée de fournir au public une assurance sur les dépôts qu'il fait dans les compagnies d'assurance — vous avez dit, en fait, que cela pourrait être difficile. Par contre, dans votre déclaration préliminaire, vous avez affirmé que l'assurance dans le secteur des assurances devrait continuer à relever du secteur des assurances; c'est-à-dire que la direction de la SIAP devrait continuer à relever du secteur lui-même, par opposition à la situation dont j'ai parlé plus tôt, l'accès à la «carte de crédit du gouvernement».

Y a-t-il un conflit d'intérêts inhérent à la situation, là où les membres du conseil d'administration de la SIAP doivent décider s'il faut secourir ou non un de leurs propres concurrents? J'ai de la difficulté à y voir un régime objectif, si on le compare avec, par exemple, un conseil beaucoup plus indépendant à la SADC, conseil qui est indépendant des entreprises assurées.

Pour revenir aux questions de responsabilité, auxquelles vous avez donné des réponses plus tôt à l'intention du sénateur Kolber et du sénateur Angus, croyez-vous qu'un régime privé dirigé par le secteur est viable, ou n'existe-t-il pas des conflits d'intérêts en ce qui concerne les renseignements qu'on serait prêt à communiquer au conseil de la SIAP? Je présume qu'on ne donnerait pas à la SIAP les mêmes renseignements qu'on donnerait au conseil de la SADC, car cela reviendrait à renseigner un concurrent sur une entreprise qui est encore «en vie». Comment croyez-vous que tous ces problèmes peuvent se résoudre avec un régime d'assurance qui relève de l'industrie?

**M. Mackenzie:** D'abord, pour situer la question dans une perspective plus vaste, le secteur des valeurs mobilières relève d'organismes d'autoréglementation. Il s'agit du «fonds canadien de protection des investisseurs». C'est un régime d'indemnisation qui relève d'un organisme d'autoréglementation. Les responsables s'en tirent avec succès. Ils font face souvent aux mêmes problèmes. L'avantage marqué qu'ils ont dans ce secteur, c'est qu'ils peuvent s'adapter au marché tous les jours, ce qui n'est pas possible dans le domaine des banques et des assurances.

**Le président:** La différence est énorme.

**M. Mackenzie:** C'est tout à fait énorme, il n'y a pas de doute.



[Text]

Every member of CompCorp has signed over to CompCorp management a waiver of confidentiality, which says that CompCorp can come to the regulator, be it me or my opposite member in Quebec or wherever, and get information. CompCorp management can get this information.

Recently, CompCorp has extended that circle to include either four or five independent directors who have no industry affiliations. We have, from time to time, met with them in an operations committee to discuss institutions we are working on and concerned about, on the condition that that information is not dealt with by the whole board of CompCorp at that point in time. So there is a basis for communication at the minute.

When an institution gets into difficulty, there is a process. In the case of Sovereign Life, for example, one had to go to the full board. In that case, the problem you are talking about did not arise. Actions were taken suitably, in my judgement, and the system worked in a collaborative way. Of course, that was a small company, and perhaps the same dynamic was not there to a large degree.

In the one case we are involved with at this time, CompCorp has behaved and reacted quite appropriately and sensibly with us.

**The Chairman:** Do you believe CompCorp could be adequately financed without access to the Consolidated Revenue Fund if one of the larger companies got into trouble?

**Mr. Mackenzie:** First of all, that is a big "if". I am optimistic, but there is no guarantee by any means. The solvency problems in this industry are isolated. They will likely be manageable. However, if one significant company did go under, they could have some difficulty, if you look at their assessment powers, the limits on those powers, and how much money they can raise. So there is a liquidity access problem, because the banking industry does not want to lend them a lot of money to provide the line of credit, quite aside from their own judgment about risk.

I really do not know the answer to your question, but the thrust of my dialogue with the industry for the last several years has been to keep pushing at them to come up with their own solutions. Traditionally, before we got into safety nets and so forth, when a company in an industry got into trouble, the other companies would figure out a way of solving the problem. After all, when CompCorp came into existence they boasted about their ability to deal with their own problems. I keep telling them to keep working at it. There are things they can think of doing that might deal with what is really a liquidity problem, because even the CDIC structure is a liquidity solution.

**The Chairman:** I understand that it is desirable for the industry to deal with its own problems, yet only a couple of weeks ago the president of SunLife said, in a fairly outspoken

[Traduction]

Tous les membres de la SIAP ont renoncé officiellement à la confidentialité, c'est-à-dire que la SIAP peut s'adresser à l'autorité de réglementation, moi-même ou mon homologue à Québec, par exemple, pour obtenir des renseignements. La SIAP peut obtenir les renseignements en question.

Récemment, la SIAP a étendu son champ d'action de manière à inclure quatre ou cinq administrateurs indépendants qui n'ont pas d'affiliation au sein de l'industrie. Nous les avons rencontrés quelques fois aux réunions d'un comité des opérations pour discuter des établissements qui nous intéressent, la condition étant que tout le conseil d'administration de la SIAP ne soit pas mis au fait des renseignements à ce moment précis. La structure de communication est donc en place.

Il y a un processus en place pour les cas où un établissement connaît des difficultés. Dans le cas de La Souveraine, par exemple, il a fallu s'en remettre au conseil en entier. Dans ce cas particulier, le problème dont vous parlez n'est pas survenu. Des mesures convenables ont été prises, à mon avis, et le système a bien fonctionné, grâce à la collaboration. Bien sûr, c'était une petite entreprise, et ce n'était peut-être pas la même dynamique qui était en jeu, pour une large part.

Dans le dossier qui nous occupe en ce moment, la SIAP a une conduite qui nous paraît tout à fait convenable et raisonnable.

**Le président:** Croyez-vous que la SIAP pourrait être financée adéquatement sans accès au Trésor, si une des grandes sociétés était dans l'eau chaude?

**M. Mackenzie:** D'abord, disons que c'est un «si» énorme. Je suis optimiste, mais il n'y a aucune garantie. Les problèmes de solvabilité du secteur sont des cas isolés. Ils se régleront vraisemblablement. Quand même, si une société importante coulait, elle pourrait connaître certaines difficultés, étant donné les pouvoirs d'évaluation qui lui sont accordés, les limites qui touchent ces pouvoirs et les sommes qu'elle peut amasser. Il y a donc un problème d'accès aux liquidités, parce que le secteur bancaire ne veut pas lui prêter beaucoup d'argent pour constituer la marge de crédit, ce qui n'a rien à voir avec son idée du risque en jeu.

Je ne connais pas vraiment la réponse à votre question, mais mes entretiens avec les représentants du secteur depuis plusieurs années visent pour l'essentiel à les inciter à trouver leurs propres solutions. De tradition, avant qu'il y ait des filets de sécurité et ainsi de suite, lorsqu'une entreprise dans un secteur était dans l'eau chaude, les autres entreprises trouvaient une façon de résoudre le problème. Après tout, lorsque la SIAP a vu le jour, ils vantaient leur capacité de composer avec leurs propres problèmes. Je leur dis encore et toujours d'y travailler. Ils peuvent envisager des idées pour régler ce qui est en fait un problème de liquidités — même la structure de la SADC représente une solution qui repose sur les liquidités.

**Le président:** Je comprends qu'il soit souhaitable que le secteur règle lui-même ses problèmes, mais il y a quelques semaines à peine, le président de la SunLife a affirmé, de façon



[Texte]

way, that if one of the major companies got into trouble CompCorp would need access to the Consolidated Revenue Fund.

I inferred from your opening comments that you would not be in favour of that solution to the problem.

**Mr. Mackenzie:** It would mean a fairly major change. It is a major extension of the safety net, with some other consequences. If access to the Consolidated Revenue Fund is available, even on a liquidity basis, I do not see how that is compatible with a private-sector compensation program.

**The Chairman:** That is exactly the same conclusion I have come to. Thank you for saying that.

**Senator Angus:** Mr. Mackenzie, I will change the focus for a moment. As you leave OSFI, could you focus back on some other elements of the mandate, which is very broad. I sometimes wonder whether the government provides you with sufficient resources to cover all the bases. I will ask you to comment on that briefly.

My focus is on foreign insurance companies and foreign insurers generally. As you know, there has been a lot of public scrutiny, or at least concern, in recent months provoked by the failures of certain Lloyd's syndicates and a surprising number of insurers in the company markets. I believe that the mandate of OSFI does go to the regulation of foreign insurance companies to some extent, yet you have indicated that the governing principle is soundness and safety of Canadian institutions and the Canadian system.

Is there an element of inadequacy here, especially since a lot of foreign insurers seem to be getting on Canadian risks under different guises? I am thinking particularly of longer-term, composite-type policies over a three- or five-year period, with subscriptions, with a number of different insurers on them. Claims arise and Canadians do not know who the insurer is. There is no record of it anywhere in OSFI, or indeed in any provincial regulator.

Do you feel the legislation is adequate to deal with this problem? If it is, do you have sufficient resources to carry out the function?

**Mr. Mackenzie:** First, the whole structure of the regulation of foreign insurance companies operating in Canada with life insurance or property and casualty insurance is governed by the trusts. The trusts are that we require that assets held under trusteeship be held in Canada against Canadian liabilities plus capital. The controls and the structure of these trusts are pretty strong. In fact, looking back over the history, while we are still working with Northumberland, which collapsed in 1982, as one of these longtailed liabilities as you would say, nevertheless, these trusts have stood up very well.

When foreign insurers have run into trouble, we have been able to get effective control in this way. Now the United States, in particular, are realizing that their trust structure is not as strong as ours, so I suspect that we will get into a new world where we will have, with either Canadian companies in the United States or

[Translation]

assez directe, que, si l'une des grandes sociétés était dans l'eau chaude, la SIAP aurait besoin d'avoir accès au Trésor.

J'ai déduit, d'après votre déclaration préliminaire, que vous n'étiez pas en faveur de cette solution.

**M. Mackenzie:** Cela représenterait une modification assez importante. C'est un élargissement important du filet de sécurité, sans compter les autres effets. Si le Trésor est accessible, même pour une question de liquidités, je ne vois pas en quoi cela est compatible avec un programme d'indemnisation du secteur privé.

**Le président:** J'arrive exactement à la même conclusion. Merci de nous avoir dit cela.

**Le sénateur Angus:** Monsieur Mackenzie, je vais changer le propos pour un instant. Vous quittez le bureau du SIF: pouvez-vous revenir sur d'autres éléments du mandat, qui est très vaste. Je me demande parfois si le gouvernement vous fournit suffisamment de ressources pour parer à toutes les éventualités. Je vous demanderais de traiter de cette question brièvement.

J'ai à l'idée les compagnies d'assurance étrangères et les assureurs étrangers en général. Comme vous le savez, ces derniers mois, le public scrute à la loupe — ou, du moins, il observe avec intérêt — l'échec de certains des syndicats de la Lloyd's et d'un nombre étonnant d'assureurs sur le marché des entreprises. Je crois que le mandat du BSIF s'étend à la réglementation des compagnies d'assurance étrangères, dans une certaine mesure, mais vous avez signalé que le principe directeur est la viabilité et la sécurité des établissements canadiens et du système canadien.

Y a-t-il quelque chose qui ne va pas, surtout que beaucoup d'assureurs étrangers semblent prendre en charge les risques canadiens sous d'autres couvertures? Je pense en particulier aux contrats d'assurance générale valables pour trois ou cinq ans, avec souscription, là où il y a plusieurs assureurs. En cas de sinistre, les Canadiens ne savent même pas qui est l'assureur. Il n'y en a pas la moindre trace au BSIF ni encore dans quelque organe provincial de réglementation.

Croyez-vous que les lois en place permettent de bien composer avec ce problème? Le cas échéant, disposez-vous des ressources nécessaires pour exercer cette fonction?

**M. Mackenzie:** D'abord, toute la structure réglementaire qui touche les compagnies d'assurance étrangères établies au Canada, que ce soit de l'assurance-vie ou de l'IARD, relève des sociétés de fiducie. Nous exigeons que les éléments d'actif soient mis en fiducie au Canada en contrepartie du passif canadien plus le capital. La structure de ces fiducies est solide. Il en va de même des contrôles qu'elles mettent en place. De fait, si on regarde les antécédents, s'il est question encore de la Northumberland, qui a croulé en 1982 — il faut dire qu'il s'agit de l'une de ces affaires à liquidation lente, comme vous le diriez; néanmoins, les fiducies s'en sont très tirées.

Lorsque les assureurs étrangers se sont retrouvés en eau trouble, nous avons pu avoir ainsi un contrôle efficace. Maintenant, les États-Unis, en particulier, se rendent compte du fait que leur structure fiduciaire n'est pas aussi solide que la nôtre; je soupçonne donc que les choses vont changer, que nous allons

[Text]

foreign companies here, some rather interesting problems between our office and the host regulator of the foreign life insurance company. This will be another ongoing development in banking as well.

However, essentially, so far so good. The administration of this has worked well, certainly in the P and C, where there have been virtually no claims against PACIC, which is the P and C industry comparative compensation corporation to CompCorp.

**Senator Angus:** I was referring, of course, to P and C as opposed to the life industry, and particularly marine insurance, which I gather is kind of exempt from regulation, although it does not seem to be that clear. Some policies are written as marine insurance when they are really not marine insurance. There seems to be quite a bit of confusion there.

**Mr. Mackenzie:** We have virtually nothing to do with marine insurance. I cannot comment on that as a subset. So far the structure works for federally regulated institutions, and that includes the branches of foreign companies in Canada.

**Senator Angus:** Thank you.

**Senator Sylvain:** Mr. MacKenzie, you and Ms Labarge probably have the toughest jobs in the world, because you have to forecast what is going to happen. Anyone knows that that is pretty difficult to do at the best of times.

You have given us a list of 135 institutions that I presume you have to examine from time to time. You could add to that list about 150 casualty and property insurance companies and about the same number of life insurance companies and accident and health companies. In total, that is between 400 and 500 institutions of one kind or another that you have to examine. Is that about right?

**Mr. Mackenzie:** Approximately.

**Senator Sylvain:** Apart from the provincial ones.

Given that you have a staff of 400, and that there are only about 200 working days in the year, how often can you actually go into any one of these institutions, whether the big banks, which I am sure must take an enormous amount of your time, or small insurance companies or trust companies, which might not take as much time? How often can you actually examine them and determine whether their annual reports are accurate or whether there is a problem? Is it done annually, biannually, or every five years?

**Mr. Mackenzie:** In the deposit taking side there is an annual examination of every bank and trust and loan company in the

[Traduction]

avoir soit des entreprises canadiennes aux États-Unis, soit des entreprises étrangères ici, ce qui pose des problèmes assez intéressants pour notre bureau et pour celui de l'organisme de réglementation chargé de surveiller la compagnie d'assurance-vie étrangère. Il y aura aussi une évolution constante sur ce plan dans le domaine bancaire.

Quand même, pour l'essentiel, tout va bien jusqu'à maintenant. L'administration de la chose s'est bien déroulée, certainement pour ce qui touche les assurances IARD: pratiquement aucune demande n'a été présentée à la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD, l'équivalent de la SIAP pour le secteur des assurances IARD.

**Le sénateur Angus:** Je parlais, bien sûr, des assurances IARD par opposition à l'assurance-vie, et particulièrement l'assurance maritime, qui est exemptée, j'imagine, de la réglementation, quoique ce ne soit pas tellement clair. Certains contrats prennent la forme de contrats d'assurance maritime, alors qu'ils n'en sont pas vraiment. Il semble y avoir beaucoup de confusion sur ce point.

**M. Mackenzie:** Nous n'avons pratiquement rien à voir avec l'assurance maritime. Je ne peux pas aborder ce sous-domaine. Jusqu'à maintenant, la structure s'est révélée viable pour les établissements sous réglementation fédérale, y compris les filiales de sociétés étrangères au Canada.

**Le sénateur Angus:** Merci.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Mackenzie, vous effectuez probablement le travail le plus difficile dans le monde, vous et M<sup>me</sup> Labarge, parce que vous devez prévoir ce qui va arriver. Tout le monde sait que c'est une tâche qui, au mieux, est déjà difficile.

Vous nous avez donné une liste de 135 établissements que vous devez examiner de temps à autre, je présume. On pourrait ajouter à cette liste environ 150 compagnies d'assurance IARD et le même nombre environ de compagnies d'assurance-vie, d'assurance-santé et d'assurance-accidents. Au total, il y a entre 400 et 500 établissements d'un secteur ou d'un autre, que vous devez surveiller. C'est juste?

**M. Mackenzie:** Oui, environ.

**Le sénateur Sylvain:** À part les établissements provinciaux.

Comme vous avez 400 employés à votre disposition et qu'il y a seulement quelque 200 jours ouvrables dans une année, à combien de reprises pouvez-vous vraiment étudier un de ces établissements, qu'il s'agisse des grandes banques, qui doivent représenter une part énorme de votre temps, ou des petites compagnies d'assurance ou sociétés de fiducie, qui ne prennent peut-être pas autant de temps? Combien de fois pouvez-vous vraiment examiner leurs dossiers et déterminer si leur rapport annuel est exact ou encore s'il y a un problème? Une fois par année, une fois tous les deux ans, une fois tous les cinq ans?

**M. Mackenzie:** Dans le secteur des établissements de dépôts, nous procédons à un examen annuel de chacune des banques et



[Texte]

system. As I have said, we are in the banks right now and that is where we make very effective use of credit consultants.

It is a strain on resources. We have been adding to strength over the last year or so, principally in the Toronto area, to enhance our capacity to examine. When I came on board, the examinations in the life insurance industry and the P and C industry were made on a triannual basis. We have cut that down to every other year, although we run a financial analysis and there are financial returns provided to us every year in that industry. We have also been adding strength on that side, too, to enhance our ability to examine. We are doing so for a number of reasons. One is that, while it is on a biannual basis, once we decide that it is not a totally safe situation we will do it annually on that side.

We have had a significant increase in one way or another, because as soon as we see a "wobble", as we like to describe it, we may decide that there is a bit of risk there and that it needs a more intensive look. As a consequence, we have been increasing our staff on that side as well.

The major area that I see in the future where there will be a demand on resources is to extend our ability to go into the market to get some expertise in the area of securities trading, derivatives and in the area of systems. Our focus has been not to throw a whole lot of people at a problem but to aim rifles and use people with experience and knowledge.

**Senator Sylvain:** I see from your chart that out of the 135 institutions there are six large banks and a few large trust companies and the rest are all small. In the insurance business, whether it be in general insurance or life insurance, there is the same situation, approximately six to 10 companies take up about 50 per cent or 60 per cent of the market.

**Mr. Mackenzie:** Another interesting statistic is that the 10 largest life insurance companies now have about 67 per cent of the market, measured by volume of premiums, compared to 60 per cent five years ago.

**Senator Sylvain:** Is it the same situation on the casualty-property side?

**Mr. Mackenzie:** Yes. Increasingly, they are foreign-owned.

**Senator Sylvain:** That leaves 300 to 400 smaller companies. The government would not support those companies in the manner it would a large bank that found it had problems. Whether or not there was CDIC, a bank would not be allowed to fail. I also believe that large insurance companies would not be allowed to fail. Therefore, the problem would be with the smaller companies, and the smaller companies you get to only about every two years. It is difficult to forecast anything, and if you are two years behind on what is going on in the marketplace, I do not know how it could be done.

[Translation]

des sociétés de fiducie et de prêts dans le système. Comme je l'ai dit, nous étudions les banques maintenant, et c'est là que nous recourons très judicieusement aux consultants en crédit.

Nos ressources sont grevées. Nous accroissons notre effectif depuis un an environ, surtout dans la région de Toronto, en vue d'améliorer notre capacité d'examen. Quand je suis arrivé en poste, les examens dans le secteur de l'assurance-vie et des assurances IARD se faisaient une fois tous les trois ans. Cela se fait maintenant tous les deux ans, mais nous procédons quand même à une analyse financière et obtenons les rapports financiers tous les ans. Nous essayons aussi d'acroître l'effectif de ce côté-là, pour améliorer notre capacité d'examen. Nous le faisons pour plusieurs raisons. Par exemple, quand il s'agit d'un examen biannuel, une fois que nous décidons que la situation n'est pas tout à fait sûre, nous passons à un examen annuel.

Il y a eu une augmentation marquée d'une manière ou d'une autre, car dès que nous détectons un signe, nous pouvons décider qu'il y a là un peu de risque et qu'il faut regarder le dossier de plus près. De ce fait, nous ajoutons des éléments à notre personnel de ce côté-là aussi.

À mes yeux, là où il va falloir consacrer le plus de ressources à l'avenir, c'est quand il sera question d'aller chercher des experts-conseils dans le domaine du commerce des valeurs mobilières, des instruments dérivés, et des systèmes. Nous avons cherché non pas à consacrer une grosse équipe à un problème, mais plutôt à cibler le problème en question et à recourir à des gens expérimentés et compétents.

**Le sénateur Sylvain:** Je vois en étudiant votre diagramme que sur les 135 établissements, il y a six grandes banques et quelques grandes sociétés de fiducie; les entreprises qui restent sont toutes petites. Dans le domaine des assurances, qu'il s'agisse d'assurance générales ou d'assurances-vie, la situation est la même, c'est-à-dire que de six à dix entreprises comptent pour 50 ou 60 p. 100 du marché.

**M. Mackenzie:** Autre statistique intéressante: les 10 plus grandes compagnies d'assurance-vie détiennent maintenant 67 p. 100 du marché, selon le volume des primes, alors qu'elles en détenaient 60 p. 100 il y a cinq ans.

**Le sénateur Sylvain:** Est-ce la même chose dans le secteur des assurances IARD?

**M. Mackenzie:** Oui. De plus en plus, elles appartiennent à des intérêts étrangers.

**Le sénateur Sylvain:** Il reste donc de 300 à 400 petites entreprises. Le gouvernement n'appuierait pas ces entreprises autant qu'il appuierait une grande banque en cas de difficulté. Avec ou sans SADC, on ne permettrait pas qu'une banque coule. Je crois qu'on ne permettrait non plus que les grandes compagnies d'assurance coulent. Par conséquent, le problème se situe chez les petites entreprises, et vous vous y attardez seulement tous les deux ans. Il est difficile de prévoir quoi que ce soit, et si vous avez un retard de deux ans sur ce qui se passe sur le marché, je ne sais pas comment cela peut se faire.



[Text]

I remember from my days of operating an insurance company that I was able to tell pretty well which company was going to go belly up next. All one had to do was look at the rates quoted. When Northumberland went broke, I knew that was going to happen, because it was pretty obvious, as it was with a number of other companies.

If one looks in the newspapers at the rate of interest being given on GICs, and most companies are at 7.2 per cent while one company is offering 8.5 per cent, either it knows something no one else knows or it is buying money because it is attempting to cover something that needs to be covered.

Does this type of thing come into your ken? Do you look into the actual day-to-day marketing operations? Because I believe that that is where one can find signals that problems are coming.

**Mr. Mackenzie:** That is correct. If there are 150 life insurance companies in the market, the top 10 have 67 per cent of the volume; but when you look at the bottom 80, roughly, in almost every case they are very small and are adjuncts of another operation. It is not the free-standing insurance companies that are normally the risk. Therefore, one concentrates on a whole group of middle-sized and smaller companies that are independent or are mutuals, where the likelihood of problems is higher, and there we do get in more frequently.

We have extensive capacity to keep track of financial analyses of every company in that list. Have we had surprises? I am not saying we will not necessarily have surprises, but so far so good. The problems that have emerged that we have been dealing with over the last year or two could be foreseen. That is also true of the casualty insurance industry. That group of small independents tend to focus in the regional markets or on particular product lines.

**Senator Sylvain:** I know them well.

**Mr. Mackenzie:** I think we know them, too.

**Senator Sylvain:** I would like to link this discussion to the question I started with: How does someone know where or how to invest or where to buy insurance? There are hundreds of companies, some better than others, I am sure. Even with all the resources of the Office of the Superintendent of Financial Institutions you find it difficult to forecast what is going on. You are sophisticated; your staff is sophisticated; but the average person is not as sophisticated. That is why I would tend to think that CDIC, CompCorp or the Property and Casualty Insurance Corporation are probably necessary.

The world has become more complex than it was. When I was a kid banks were stable. No one ever heard of a bank going broke in Canada, and the insurance industry used to brag about the fact that no one holding a life insurance policy had ever been denied. The world has changed. Now we have holding companies and derivatives. We have a million and one things that did not exist previously.

[Traduction]

Je me souviens que je pouvais savoir assez bien, à l'époque où je dirigeais une compagnie d'assurance, quelle entreprise serait la prochaine à sombrer. Un coup d'oeil sur les taux suffit. Quand la Northumberland a fait faillite, je savais que cela allait se produire, parce que c'était assez évident, comme cela était le cas pour plusieurs autres sociétés.

Si on voit dans les journaux que le taux d'intérêt proposé par une société sur un CPG est de 8,5 p. 100, alors que la plupart des autres sociétés offrent 7,2 p. 100, soit qu'elle possède des renseignements privilégiés, soit qu'elle achète des capitaux parce qu'elle cherche à couvrir quelque chose qui doit être couvert.

Avez-vous parfois affaire à ce genre de chose? Étudiez-vous les opérations quotidiennes de marketing? C'est là qu'on peut voir, à mon avis, les signes de problèmes imminents.

**M. Mackenzie:** C'est juste. S'il y a 150 compagnies d'assurance-vie sur le marché, les dix premières possèdent 67 p. 100 du volume; les 80 dernières, environ, sont presque invariablement très petites et sont le complément d'autre chose. Ce ne sont pas les compagnies d'assurance autonomes qui représentent normalement le risque. On se consacre donc sur tout un groupe d'entreprises moyennes ou petites qui sont indépendantes ou qui sont des mutuelles, là où les probabilités de problèmes sont plus élevées. C'est là où nous intervenons plus souvent.

Nous sommes très capables de suivre les analyses financières portant sur chacune des entreprises de la liste. Y a-t-il eu des surprises? Je ne dis pas qu'il n'y aura jamais de surprises, mais tout va bien jusqu'à maintenant. Les problèmes qui se présentent, ceux que nous essayons de régler depuis un an ou deux, étaient tous à prévoir. Cela vaut aussi pour le secteur de l'assurance risques divers. Ce groupe de petites entreprises indépendantes tend à se concentrer sur un marché régional ou sur une gamme particulière de produits.

**Le sénateur Sylvain:** Je les connais bien.

**M. Mackenzie:** Je crois que nous les connaissons aussi.

**Le sénateur Sylvain:** J'aimerais lier notre discussion à la question que j'ai posée au début: comment fait-on pour savoir où et comment investir, ou encore où se procurer de l'assurance? Il y a des centaines d'entreprises, dont certaines sont meilleures que d'autres, j'en suis convaincu. Même avec toutes les ressources du Bureau du surintendant des institutions financières, vous constatez qu'il est difficile de prévoir ce qui va se passer. Vous êtes spécialisé, votre personnel est spécialisé, mais la personne moyenne n'est pas aussi spécialisée. C'est pourquoi j'ai tendance à penser que la SADC, la SIAP ou la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD sont probablement nécessaires.

Le monde est plus complexe qu'il ne l'était avant. Quand j'étais petit, les banques étaient stables. Personne n'avait jamais entendu parler d'une banque qui faisait faillite au Canada, et le secteur de l'assurance se vantait du fait qu'aucun détenteur d'un contrat d'assurance-vie n'avait jamais été lésé. Le monde a changé. Maintenant, il y a des sociétés de portefeuille et des instruments dérivés. Il y a mille et une choses qui n'existaient pas avant.

[Texte]

For those reasons, I believe that a form of insurance of some type is necessary, because that is what comes in after the loss. You are attempting to do it before the loss and that is tough. Doing it after the loss at least cleans up some of the mess. How it will be done, whether with deductibles or co-insurance or some other method, I do not know. I would like to know whether or not you think it is important to have this form of insurance?

**Mr. Mackenzie:** Well, essentially, PACIC and CompCorp came into existence because their agents were telling them five or six or years ago that, since deposit-taking institutions, such as a credit union or a trust company, had this protection, they should have something that was the equivalent. It was a marketing, consumer-driven development of the industry and that was their response. Is it necessary or not necessary? I do not know.

The question I would ask in return is, where do we stop? I am referring particularly to mutual funds. Market risk is one thing. I had this uneasy feeling that, if other problems turned up in that industry, then you would have the same sort of question, wouldn't you.

**Senator Sylvain:** If people go to the bank and deposit their hard-earned dollars, they expect to get those dollars back. If they buy an insurance policy, they expect that company will pay off. The average person who buys a stock is very well aware that stocks go up and down; at least that is my impression.

**Ms Labarge:** Interestingly, there was a survey done on that recently; over 50 per cent of the people buying mutual funds thought they were insured by CIDC.

**The Chairman:** As Ms Labarge knows, that was in part brought about by the fact that they were bought through various subsidiaries of banks.

**Ms Labarge:** In the case in the United States, there was exactly the same problem even when the bank was not selling the mutual funds. Many consumers feel that there is a fund that protects the mutual fund investment in the same manner as deposits.

**The Chairman:** To put that in perspective, if mutual funds were put on your percentage list here and we thought of mutual funds as deposits, do you have an idea what the relative size would be? Would it lower the banks from 81 down to 60? My sense is that the mutual-fund pot is a large pot.

**Mr. Mackenzie:** It would add approximately \$140 billion.

**The Chairman:** Ms Labarge, Mr. Mackenzie, thank you very much for appearing today. It was educational and interesting, as always.

Thank you also, Mr. Mackenzie, for all your service to the country and to the government for the last seven years. I hope you enjoy the next career you are embarking on. Senator Stewart and I are both ex-academics and we know that you will enjoy that career.

[Translation]

Pour ces raisons-là, je crois qu'il faut une forme quelconque d'assurance, parce que c'est cela qui se produit par après. Vous essayez de le faire avant la perte, et c'est difficile. En le faisant après, on nettoie au moins une partie des dégâts. Comment le faire? À l'aide de franchises ou de formulaires de coassurance et d'autres choses encore, je ne sais pas. J'aimerais savoir s'il est important à vos yeux d'avoir cette forme d'assurance?

**M. Mackenzie:** Eh bien, essentiellement, la société d'indemnisation en matière d'assurances IARD et la SIAP ont vu le jour parce que leurs agents leur disaient, il y a cinq ou six ans qu'étant donné que les établissements de dépôts, par exemple, les sociétés de fiducie et les caisses d'épargne et de crédit, avaient cette forme de protection, qu'ils devaient avoir l'équivalent. C'est le marketing, l'influence du consommateur qui a poussé l'industrie à agir ainsi. Est-ce nécessaire ou non? Je ne le sais pas.

Pour répliquer, je demanderais: «Où faut-il s'arrêter?» Je parle en particulier des fonds communs de placement. Les risques inhérents au marché, c'est une chose. J'étais mal à l'aise de penser que si d'autres problèmes survenaient dans le secteur, le même genre de question se poserait, n'est-ce pas?

**Le sénateur Sylvain:** Celui qui va à la banque et qui y dépose son argent durement gagné s'attend à revoir son argent. S'il contracte une assurance, il s'attend à ce que la compagnie l'indemnise. L'homme moyen qui joue à la Bourse sait très bien que les titres peuvent fluctuer. Du moins, c'est mon impression.

**M<sup>me</sup> Labarge:** Fait intéressant, on a fait une enquête à ce sujet récemment; plus de 50 p. 100 des gens qui investissent dans des fonds communs de placement pensaient être assurés par la SADC.

**Le président:** Comme M<sup>me</sup> Labarge le sait, cela s'explique en partie par le fait que les placements étaient faits par l'entremise de diverses filiales de banques.

**M<sup>me</sup> Labarge:** Dans le cas des États-Unis, il y avait exactement le même problème, même lorsque la banque ne proposait pas le fonds commun de placement. Les consommateurs sont nombreux à croire qu'il existe un fonds qui protège les investissements dans les fonds communs de placement, de la même manière que les dépôts sont protégés.

**Le président:** Pour mettre cela en perspective, disons que les fonds communs de placement font partie de votre liste de pourcentages, ici, et que nous les considérons comme des dépôts. Avez-vous une idée de la taille relative de la chose? Les banques passeraient-elles de 81 à 60 p. 100? J'ai l'impression que les fonds communs de placement représentent une large part du marché.

**M. Mackenzie:** Environ 140 milliards de dollars de plus.

**Le président:** Madame Labarge, Monsieur Mackenzie, merci d'être venus comparaître aujourd'hui. C'était intéressant et enrichissant, comme toujours.

Je vous remercie aussi, Monsieur Mackenzie, de tout ce que vous avez fait pour le pays et pour le gouvernement depuis sept ans. J'espère que vous allez tirer plaisir de la carrière nouvelle dans laquelle vous vous engagez. Le sénateur Stewart et moi-même avons déjà été enseignants, et nous savons que vous allez tirer plaisir de cette carrière.

---

*[Text]**[Traduction]*

The committee adjourned.

Le comité suspend ses travaux.

---

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:*      *Du Bureau du surintendant des institutions financières Canada:*

Michael Mackenzie, Superintendent;  
Suzanne Labarge, Deputy Superintendent.

Michael Mackenzie, surintendant;  
Suzanne Labarge, surintendante adjointe.





First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

Thursday, June 16, 1994

Le jeudi 16 juin 1994

Issue No. 11

Fascicule n° 11

### **Eighth Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago.

### **Huitième fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans.

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus  
Charbonneau

\* Fairbairn, P.C.  
(or Molgat)

Kelleher, P.C.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(or Berntson)

Perrault, P.C.

Simard

Stewart

Stratton

Thériault

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus  
Charbonneau

\* Fairbairn, c.p.  
(ou Molgat)

Kelleher, c.p.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(ou Berntson)

Perrault, c.p.

Simard

Stewart

Stratton

Thériault

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 16, 1994  
(13)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. in room 256-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Charbonneau, Kelleher, P.C., Kirby, LeBreton, Simard, Stewart and Thériault. (8)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Federation of Independent Deposit Brokers:*

Thomas Rice, Past President.

*From the Department of Finance:*

Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister;

Ray Labrosse, Director, Financial Institutions, Financial Sector Policy;

Julie Dickson, Chief, Policy Development.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. Rice, Past President of the *Federation of Independent Deposit Brokers*, made an opening statement and answered questions.

Mr. Le Pan, Assistant Deputy Minister of the *Department of Finance*, made an opening statement and answered questions.

At 1:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 16 juin 1994  
(13)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 05, à la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Charbonneau, Kelleher, c.p., Kirby, LeBreton, Simard, Stewart et Thériault. (8)

*Également présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef de la Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De la Fédération des courtiers de dépôts canadiens indépendants inc.:*

Thomas Rice, président sortant.

*Du ministère des Finances:*

Nick Le Pan, sous-ministre adjoint;

Ray Labrosse, directeur, Direction de la politique du secteur financier, Division des institutions financières;

Julie Dickson, chef, Développement des politiques.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et plus particulièrement de la question de l'assurance-dépôts.

M. Rice, président sortant de la *Fédération des courtiers de dépôts canadiens indépendants inc.*, fait une déclaration liminaire et répond aux questions.

M. Le Pan, sous-ministre adjoint du *ministère des Finances*, fait une déclaration liminaire et répond aux questions.

À 13 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

## ATTESTÉ:

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 16, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to continue its examination of the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, continuing our discussion on deposit insurance, our first witness today is Tom Rice, the past president of the Federation of Independent Deposit Brokers.

According to the agenda you have, we were also supposed to have witnesses this morning from the Consumers Association of Canada. The clerk received a fax from the Consumers Association, literally an hour or so ago, saying that they would not be able to appear this morning before the committee, with no explanation as to why. Since someone may ask me whether I know why they are not appearing, the answer is that I do not.

We will have two witnesses this morning. We will have Mr. Rice, followed by Nick Le Pan, who is the Assistant Deputy Minister in the Department of Finance responsible for overall finance policy and, specifically, policy with respect to financial institutions.

Mr. Rice has been good enough to provide the members of the committee with a paper. As I understand it, Mr. Rice, you will take a few minutes at the beginning to summarize the highlights in your paper. We will then be delighted to ask you questions. You may proceed with your presentation.

**Mr. Thomas Rice, Past President, Federation of Independent Deposit Brokers:** Thank you, Mr. Chairman. As has been previously stated, my name is Tom Rice, and I am president and CEO of Rice Financial Group out of Winnipeg. I represent the members of the Federation of Deposit Brokers throughout Canada, as well as my own clients, who number in the thousands from one end of Canada to the other.

I am here today speaking as the past president of the Federation of Canadian Independent Deposit Brokers. My submission has already been sent for in-depth consideration, but I would like to pick out some of the highlights of our brief and submission.

First, deposit consumers cannot be made to take the blame for the failures of financial institutions, and neither can deposit brokers.

Second, the management of consumers' moneys that are lent to the institutions by consumers, or classified as deposits, should be more closely controlled, i.e., as a growth vehicle for the depositor, not for the profit-making of the shareholder of a financial institution.

Third, the inadvisability of the financial institutions having control of CDIC.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 16 juin 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures afin de poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, notre examen de l'assurance-dépôts se poursuit aujourd'hui avec un premier témoin, soit Tom Rice, président sortant de la Fédération des courtiers de dépôts canadiens indépendants Inc.

D'après l'ordre du jour que vous avez en mains, nous devions également accueillir ce matin des témoins représentant l'Association des consommateurs du Canada. Or, le greffier a reçu il y a une heure à peine, un message par télécopieur de l'Association des consommateurs, disant que les témoins ne pourront pas comparaître ce matin, sans plus d'explication. Je répondrai tout de suite aux éventuelles questions en disant que je ne sais pas pourquoi les témoins se sont désistés.

Nous rencontrerons ce matin deux témoins. Après M. Rice, nous recevrons Nick Le Pan, sous-ministre adjoint du ministre des Finances, chargé de la politique financière globale et, en particulier, de la politique concernant les institutions financières.

M. Rice a eu l'amabilité de présenter aux membres du comité un document. Selon ce que j'ai compris, monsieur Rice, vous prendrez quelques minutes au début pour résumer les faits saillants de votre document. Nous aurons ensuite le plaisir de vous poser des questions. Vous pouvez commencer.

**M. Thomas Rice, président sortant, Fédération des courtiers de dépôts canadiens indépendants Inc.:** Je vous remercie monsieur le président. Comme vous l'avez dit, je m'appelle Tom Rice et je suis président et directeur général de *Rice Financial Group*, à Winnipeg. Je représente les membres de la Fédération des courtiers de dépôts à l'échelle du Canada, ainsi que mes propres clients, qui sont des milliers d'un bout à l'autre du pays.

Je suis ici aujourd'hui afin de vous parler en tant que président sortant de la Fédération des courtiers de dépôts canadiens indépendants Inc. Mon mémoire vous a déjà été envoyé afin que vous puissiez l'examiner de façon approfondie, mais j'aimerais maintenant présenter quelques-uns des faits saillants qui s'y trouvent.

En premier lieu, ni les déposants ni les courtiers en dépôts ne devraient supporter la responsabilité des échecs des institutions financières.

En deuxième lieu, la gestion de l'argent que les consommateurs prêtent aux institutions, ou qui prend la forme de dépôts, doit faire l'objet d'une surveillance plus étroite, c'est-à-dire qu'il faut veiller à assurer une croissance pour le déposant et non générer des profits pour les actionnaires d'une institution financière.

En troisième lieu, il est préférable que la régie de la SADC ne soit pas confiée aux institutions financières.

*[Texte]*

Fourth, the lack of regulations and controls with teeth.

This leads to questions: How can consumers have an effect on forcing governments to make the system safer for them? What is the objective of proposed government regulations: to protect the consumers and their investments, or to protect the financial institutions and their shareholders?

You have rightfully stated to Mr. Mackenzie that even the directors and board members do not receive enough information to be responsible for those institutions. How does this qualify the average consumer depositor who is lending his or her money to the institutions?

The submission gives a brief rundown on pages 1 to 5 on how the deposit system works, by placing investors' money on a daily basis with financial institutions in the clients' names from pre-posted rates. You should also have Exhibit A, which explains how the deposit broker works and operates under the federation's brochure.

It is important to understand the distinction between the Canadian daily basis of operation of deposit brokering and that of counterparts in the U.S. that are gathering pools of money, placing the moneys out over a period of time after they have been gathered up, or using them as a bartering tool. Deposit brokering in Canada provides Canadian consumers with a choice throughout Canada on an equal basis, regardless of where they live.

By the use of deposit brokers, consumers are given choices in their investments, which in this free economy is a basic right. However, the choices that they are given should be backed by sound financial information in order to help consumers make their decisions in placing their deposits or investments.

Over the last decade, a rash of takeovers and institution instabilities has affected the ability of consumers to invest with confidence over the long-term. If you look at point 4 on page 12, a string of takeovers is detailed. Point 4.3 cites a specific example of inconsistent information given to the consumer. This example is surely proof that the consumer cannot be blamed for poor choice, given the information depended upon.

I believe that consumers should not be made responsible for the failure of financial institutions. If a person buys a car and the company fails, or he loses by virtue of the failure of that car manufacturer, the only thing that consumer loses is his future guarantees and warranties. He is not asked to stomp up towards the company's losses.

If I place money with a bank, trust company, or insurance company for the next five years into the future, how do I know who will own it, or if it will have new management, or even if foreign interests may own it? Foreign interests are taking stock and issues in our financial institutions, including the major banks in this country.

*[Translation]*

En quatrième lieu, l'absence de règlements et de mesures de contrôle offrant un vrai pouvoir d'intervention.

Il faut donc poser certaines questions: Comment les consommateurs peuvent-ils inciter le gouvernement à rendre le système plus sûr pour eux? Quel est l'objectif des règlements gouvernementaux proposés: protéger le consommateur et ses placements ou protéger les institutions financières et leurs actionnaires?

Vous avez eu raison d'affirmer, monsieur Mackenzie, que même les directeurs et les membres de conseils d'administration ne reçoivent pas suffisamment d'information pour rendre compte de ces institutions. Qu'en est-il alors du consommateur déposant moyen qui prête son argent à ces institutions?

Vous trouverez aux pages 1 à 5 du mémoire, une brève description du fonctionnement du système de dépôt qui place chaque jour l'argent des investisseurs, au nom de ces derniers, dans des institutions financières, à des taux inscrits d'avance. Vous avez sans doute aussi entre les mains la pièce A, qui explique le travail du courtier en dépôts et l'application du prospectus de la Fédération.

Il est important de bien comprendre la distinction entre le courtage en dépôts tel qu'il s'effectue de façon quotidienne au Canada et la méthode employée par les courtiers en dépôts américains qui réunissent des sommes d'argent et les placent ensuite graduellement ou les utilisent comme monnaie d'échange. Le courtage en dépôts au Canada offre les mêmes choix à tous les consommateurs canadiens, où qu'ils vivent au pays.

Grâce au recours aux courtiers en dépôts, les consommateurs peuvent choisir où faire leurs placements, ce qui est un droit fondamental dans une économie libre comme la nôtre. Toutefois, les choix qui s'offrent à eux doivent s'appuyer sur des renseignements financiers fiables qui les aideront dans leurs décisions en matière de dépôts ou de placements.

Les prises de contrôle massives et la grande instabilité des institutions financières au cours des dix dernières années minent la confiance des consommateurs dans les investissements à long terme. Vous verrez au point 4, à la page 12, la description d'une série de prises de contrôle. Vous trouverez au point 4.3 un exemple précis du manque d'uniformité dans les renseignements donnés aux consommateurs. Cet exemple montre sûrement que l'on ne peut reprocher au consommateur d'effectuer des mauvais choix, compte tenu de l'information dont il dispose.

J'estime que les consommateurs ne doivent pas supporter la responsabilité de l'échec d'une institution financière. Si un fabricant d'automobiles fait faillite, les seules pertes qu'essuie le propriétaire d'une voiture achetée auprès de cette compagnie touchera la garantie. Le client n'est pas appelé à assumer une partie des pertes de l'entreprise.

Si je confie de l'argent à une banque, à une société de fiducie ou à une compagnie d'assurance pour une période de cinq ans, comment puis-je savoir qui sera le propriétaire à l'avenir, ou s'il y aura une nouvelle direction, ou même si des intérêts étrangers s'empareront de l'affaire? De plus en plus, les intérêts étrangers font l'acquisition d'actions et de titres dans nos institutions financières, y compris les principales banques du Canada.



*[Text]*

The problem lies in how the financial regulatory system is geared and how financial institutions have not been properly restricted in the methods by which they have lent money or managed the assets they have been lent by the consumer.

At present, the Canadian consumer or depositor has no control over deposits placed with an institution, and it appears that neither do you, as government policy makers. In the past, a lot of mistakes have been made with the consumer having lent money to financial institutions, but there have been no immediate actions to prevent the same mistakes from being made over and over again. This situation has prevailed since the early 1970s, and it has been subsequently described as the downfall of the western Canadian financial institutions. It continued on a larger basis with the failing of many large eastern institutions, or national institutions relying on eastern lending markets.

Recently, the chairman of CDIC has implied that consumers' choices in placing deposits, whether through a branch of an institution or through an independent intermediary consumer advocate group such as the deposit brokers, had a bearing on which institution received deposits and also caused mismanagement of these assets once they were placed with the institutions. This is patently not possible. How an institution pays and prices their product even varies from one branch of that institution to another. I know that currently there are mandates with certain branch managers of some of our major banks to go up to half to three-quarters of a per cent higher than posted rates to retain a deposit, whether it is competitive or not. Those Canadians who are bartering seem to be getting the better deal.

We have even seen consistency with the national office doing business with the deposit broker. The local branch is trying to compete, and it is posting higher rates than have been posted to the national depository system. Therefore, the branches and the direct institutions are more at fault in controlling interest rates than the consumer, or the deposit broker who is being blamed for the attractive rates of these failed institutions.

The consumer must rely on the management capability of the financial institution once the money is placed. It is possible that if the financial institutions are given control of the CDIC, consumer protection will be severely decreased.

On the subject of co-insurance, to protect the consumer there must be fair competition between financial institutions. It is not fair if any one segment is backed by a government or any other institution.

There are many aspects on which I could speak at length. However, to sum up, for the recommendations I am making, I would refer you to the inserts, page 18 of the brief, together with the foreword.

*[Traduction]*

Le problème découle de la façon dont est conçu le système de réglementation financière et du fait que les institutions financières n'ont pas été assujetties à des règles suffisamment strictes concernant la façon de prêter de l'argent ou de gérer les avoirs qui sont prêtés par le consommateur.

À l'heure actuelle, le consommateur ou le déposant canadien n'a pas un mot à dire au sujet des dépôts qu'il confie à une institution, et vous aussi, les décideurs gouvernementaux, êtes réduits à l'impuissance. De nombreuses erreurs ont été commises dans le passé avec l'argent prêté par les consommateurs aux institutions financières, et pourtant, aucune mesure immédiate n'a été prise pour éviter que les mêmes erreurs ne soient répétées à maintes reprises. La situation dure depuis le début des années 70, et on lui a attribué la chute des institutions financières de l'Ouest du Canada. La situation s'est même aggravée, entraînant l'insolvabilité de nombreuses institutions importantes de l'Est, ou d'institutions nationales fondées sur les marchés de prêt de l'Est.

Récemment, le président de la SADC a laissé entendre que par les choix qu'ils font avec leurs dépôts, soit en les confiant à la succursale d'une institution ou à un groupe de défense des droits des consommateurs agissant comme intermédiaire indépendant tel que les courtiers en dépôts, les consommateurs ont une influence sur les institutions et entraînent en outre une mauvaise gestion des actifs qu'ils placent. Or cela n'est clairement pas possible. La façon dont une même institution paye ses produits ou en établit les prix varie d'une succursale à l'autre. Je sais qu'à l'heure actuelle certains gérants de succursales de quelques-unes de nos principales banques ont reçu le mandat d'ajouter un demi ou trois-quarts de point aux taux inscrits afin de conserver un dépôt, qu'il s'agisse d'une mesure concurrentielle ou non. Les Canadiens qui négocient sont donc ceux qui obtiennent les meilleures conditions.

Nous avons même vu régulièrement le siège social faire affaires avec le courtier en dépôts. La succursale locale, désireuse d'être concurrentielle, inscrit des taux plus élevés que ceux du système national de dépôts. Par conséquent, ce sont principalement les succursales et les institutions elles-mêmes qui sont en faute pour ce qui est du contrôle des taux d'intérêt, et non le consommateur ou le courtier en dépôts à qui l'on reproche d'avoir fait monter les taux dans les institutions qui sont devenues insolubles.

Le consommateur, une fois qu'il a placé son argent, doit faire confiance à la capacité de gestion de l'institution financière. Or, si le contrôle de la SADC est confié aux institutions financières, il est possible que le consommateur se trouve beaucoup moins bien protégé.

En ce qui concerne la coassurance, la concurrence entre les institutions financières doit être équitable afin que le consommateur soit protégé. Il n'est pas juste qu'un secteur soit appuyé par un gouvernement ou une autre institution.

Je pourrais vous parler longuement de nombreuses questions. Toutefois, pour résumer, je vous renvoie, pour ce qui est de mes recommandations, à la page 18 du mémoire ainsi qu'à l'avant-propos.



## [Texte]

In summary, our first recommendation is to change the lending criteria for property. Other security evaluations should be based on fair market value and not the boom or bust values of the day. Lending should be on a community per capita basis to support all communities in Canada, instead of regions, where things are booming.

Our second recommendation is to restrict the use of short-term deposits to back up long-term lending. Perhaps all deposits that are taken in and insured should be from one to five years. Money should only be lent against a strong lending criteria. In that way, the CDIC would be able to properly manage and monitor the criteria to which that money is being insured, and the criteria it is being lent out against. This would allow the CDIC to continue its mandate as an insurance company.

With respect to other deposits that remain uninsured, or if an institution elects not to be a member of the CDIC, then so be it. However, let consumers decide whether they want their deposits insured. If those insurance deposits are taken in by an institution, then there is a criteria according to which those investments must be lent out against, which is easy for the CDIC to monitor and manage. Let the Superintendent of Financial Institutions continue to monitor the safety and the regulatory procedures of the CDIC's current mandate. However, to have the two of them fold together does not make sense with respect to the safety of capital in this country and how money is lent out against it. Again, free enterprise will find its own way.

Each deposit would be insured for the same amount and assessed for the same amount. There would be no need for anyone at that time to have to "post" as to who is secure and who is not secure. The CDIC would make sure that if deposits were insured, they would have matched investments. They would make sure that those investments were properly managed with proper spreads and properly valued criteria that they could recover in the event of failure. Other deposits would be left to sort their way through the system. On that basis, the two would make a better stand alone than together. The use of depositors' money for Canadian growth, not shareholder returns, would then come to the fore.

The 100 per cent deposit limit must be increased to reflect changes to consumer purchasing power since 1971. Consumers today have more inherited wealth, more incentive to save for retirement, and yet fewer institutions from which to choose when investing. This would also ensure that there would be more insurance premiums to be paid to the CDIC to offset its losses, and to set up bigger reserves. CompCorp must be improved. Consumer teeth must be brought into the insurance industry.

## [Translation]

En résumé, notre première recommandation serait de modifier les critères de prêt pour la propriété. Les autres évaluations de titres devraient être fondées sur la juste valeur marchande et non sur les valeurs vedettes qui connaissent les pics ou les creux les plus spectaculaires. Les prêts devraient être répartis de façon proportionnelle entre toutes les collectivités du Canada, plutôt qu'être réservés aux régions qui connaissent une forte expansion.

Notre deuxième recommandation consiste à limiter l'utilisation des dépôts à court terme pour appuyer les prêts à long terme. Peut-être que tous les dépôts acceptés et assurés devraient être pour une durée de un à cinq ans. Des critères de prêt très stricts devraient s'appliquer. Ainsi, la SADC serait capable d'assurer convenablement l'application et la surveillance des critères touchant l'argent assuré, ainsi que des critères de prêt. La SADC pourrait également ainsi continuer d'agir comme société d'assurance.

Pour ce qui est des autres dépôts qui restent non assurés ou des institutions qui choisissent de ne pas être membres de la SADC, soit. Toutefois, laissons aux consommateurs le soin de décider s'ils veulent que leurs dépôts soient assurés. Une institution qui acceptera ces dépôts assurés devra respecter les critères qui s'appliqueront par conséquent au prêt de cet argent; la SADC pourra aisément en assurer la gestion et le contrôle. Laissons au surintendant des institutions financières le soin de continuer à contrôler si la SADC offre des garanties et prévoit des dispositions de réglementation acceptables. Toutefois, il serait insensé de combiner les deux éléments si l'on veut continuer de garantir la sûreté du capital au Canada et régir la façon dont cet argent est prêté. Ici encore, la libre entreprise prévaudra.

Chaque dépôt serait assuré pour le même montant, et les cotisations seraient fixées au même taux. Personne ne serait obligé d'«afficher» le nom des institutions qui offrent des garanties et de celles qui n'en offrent pas. La SADC veillerait à ce que les dépôts assurés servent à des placements assortis. Elle s'assurerait que ces placements sont gérés de façon satisfaisante, échelonnés de façon réfléchie et assujettis à des critères établis de manière à permettre de retomber sur ses pieds en cas d'échec. Les autres dépôts seraient abandonnés à leur sort au sein du système. À cet égard, il serait préférable que les deux éléments travaillent séparément plutôt qu'en collaboration. L'argent des déposants servirait alors principalement à assurer la croissance du Canada et non à garantir des rendements pour les actionnaires.

Il faudrait augmenter la limite de 100 p. 100 imposée aux dépôts de façon à tenir compte des changements subis par le pouvoir d'achat des consommateurs depuis 1971. De nos jours, les consommateurs ont une plus grande part de richesses héritées et sont davantage incités à économiser en vue de leur retraite; pourtant, le nombre d'institutions où ils peuvent faire des placements diminue. L'augmentation de la limite entraînerait une hausse du nombre de primes d'assurance versées à la SADC, aidant cette dernière à absorber ses pertes et à se doter de réserves plus importantes. La SIAP doit être améliorée. Le consommateur doit être doté de plus de pouvoirs dans l'industrie de l'assurance.

[Text]

The government has a direct interest in all of these insured deposits. Deferred tax revenue in pension plans and RRSP plans on deposit with these institutions are part of the government's money as well as consumers' money, and do not belong to the institutions. The institutions are afforded the right to manage these deposits and make money from investing them. However, if we fail to control and co-insure those deposits, not only would the consumer suffer, but the deferred revenue in those plans will also suffer and deteriorate.

That is the basis of my submission to the committee. The Federation is looking at other aspects of the situation, such as control of speculation into risky ventures; control of reinsurance for investors; tightening of lending rules; consumer choices by risk to the depositor; the changing of rules for existing depositors by some financial institutions today after the fact; and the control of the CDIC itself, whether it is better to be fully regulated by the federal government or privatized, and the cost allocated to the deposit institutions for unqualified investments.

In closing, I do believe that the two should be separated. Deposits should be better regulated. It should be stated as to what these deposits can be lent out against by these institutions, and how much money can be lent on certain investment vehicles or reinvestments.

Last, but not least, with respect to the position of life insurance companies and their insurance role in the CDIC, ten years ago the life insurance industry was afforded an opportunity to get into an insurance program where they had to pay premiums. Five years ago they said, "We do not want to be monitored or governed. We will look after ourselves. We are big boys." Now that a crisis is approaching and the risk is being spread about, they are finding that maybe the problem is bigger than they thought. Here again is a typical example of an industry trying to insure and monitor itself, and protect consumers at the same time. It does not fit. There are dangers. The insurance industry should be folded into a subsidiary of the CDIC, separate and apart.

I, for one, having dealt with the CDIC in attempting to ascertain what qualified investments were for the CDIC, found it impossible to find out what qualified investments were and what was insured by the insurance industry. Their own members would not tell me, as a consumer advocate. If what the insurance companies are advocating is allowed to happen, the insurance companies should be kept on the hook for the next ten years to perform a reinsurance of the past five years' commitments to those failed institutions, while at the same time contributing premiums to offset future risks. They understand insurance and reinsurance. That portfolio should be established. Again, those insured investments should be restricted as to what can be done with them. They should be put back in the economy in a way that can be monitored over long-term values rather than short-term economic upturns, so that we can capitalize on them.

[Traduction]

Le gouvernement est directement touché par tous ces dépôts assurés. Les recettes fiscales différées découlant des régimes de pension et des REER déposés chez ces institutions font partie des fonds du gouvernement ainsi que des fonds des consommateurs, et n'appartiennent pas aux institutions. Celles-ci ont le droit de gérer les dépôts et de tirer un profit de leur placement. Cependant, si nous ne contrôlons pas ces dépôts et ne veillons pas à établir une coassurance, non seulement le consommateur souffrira, mais en outre les revenus différés découlant de ces régimes diminueront.

Voilà l'essentiel du mémoire que j'ai présenté au comité. La Fédération examine d'autres aspects de la situation, comme la maîtrise de la spéculation dans les entreprises hasardeuses; le contrôle de la réassurance pour les investisseurs; le resserrement des règles en matière de prêt; les choix exercés par les consommateurs en fonction du risque; le fait que certaines institutions financières changent après coup les règles qui régissent les déposants existants; la surveillance de la SADC elle-même, soit une réglementation complète prévue par le gouvernement fédéral soit la privatisation, ainsi que les coûts alloués aux institutions de dépôt pour les placements non admissibles.

En terminant, j'aimerais dire que les deux éléments devraient, d'après moi, être distincts. Les dépôts devraient être mieux réglementés. Il faudrait définir à quels genres de prêts ces dépôts devraient servir et combien d'argent peut être prêté au titre de valeurs de placement ou de réinvestissement.

Le dernier point, mais non le moindre, touche les compagnies d'assurance-vie et leur rôle à l'égard de la SADC. Il y a dix ans, l'industrie de l'assurance-vie a pu accéder à un programme d'assurance où il fallait payer des primes. Il y a cinq ans, les compagnies d'assurance-vie ont affirmé: «Nous ne voulons pas être contrôlées ou régies. Nous sommes capables d'assurer notre propre surveillance comme des grands.» Maintenant que la crise est imminente et que plus d'un risque de se faire éclabousser, ces mêmes compagnies se rendent compte que le problème est plus important qu'elles ne le croyaient. Nous voyons encore ici un exemple typique d'une industrie qui essaie d'assurer sa propre surveillance tout en protégeant les consommateurs. Ça ne marche pas. Il y a des dangers. L'industrie de l'assurance devrait relever de la SADC, tout en restant distincte.

Ayant, pour ma part, déjà fait affaires avec la SADC afin de déterminer ce qu'elle définit comme étant des placements admissibles, j'ai découvert qu'il était impossible d'obtenir une définition ou de savoir qu'est-ce que l'industrie de l'assurance accepte d'assurer. Ses propres membres ne voulaient pas me le dire, même en ma qualité de représentant des consommateurs. Si l'on donne suite aux revendications des compagnies d'assurance, il faudrait que celles-ci soient tenues, pendant les dix prochaines années, d'offrir une réassurance pour les engagements pris pendant les cinq dernières années par les institutions devenues insolvables; elles devront également verser des primes en cas de pertes futures. Ces compagnies comprennent ce qu'est l'assurance et la réassurance. C'est un portefeuille à établir. Je répète qu'il faut imposer des limites à l'utilisation des placements assurés. Ils doivent être réinjectés dans l'économie dans des valeurs à long



[Texte]

This subject is a complex one, with many different viewpoints, and from many sources. I hope I have given you some food for thought.

Senators, I am open to questions. You may make reference to anything in my brief.

**The Chairman:** Perhaps I might ask you a question or two for clarification before opening the floor to questions from other senators.

As I understand it, financial institutions essentially buy deposits from you so that the cost of collecting those deposits and getting them to the financial institution is paid by the financial institution, not by the depositor who gives you money; is that correct?

**Mr. Rice:** With one exception: They do not buy deposits from us. They do so by contract, by virtue of paying us a commission on those deposits. It is not as if we are shopping, and the deposits are up for tender. The rates are already established by virtue of a contract — what they will pay us for commissions and how they record and send us the rates. In turn, we set up a system where the rate quoted that day is the same rate that is available at the bank or at the branch of that institution, if they are locally represented.

**The Chairman:** Given your comments on insurance companies, my question is this: Do you have contracts with insurance companies as deposit-taking institutions or exclusively with banks?

**Mr. Rice:** We have contracts with the insurance industry as well, and they have been more visibly trying to get into the deposit arena to compete with the trust and banking industry, particularly in the RSP markets, and also in savings vehicles. We also have contracts with some investment fund managers for mutual funds.

**The Chairman:** What would happen to your industry if there was an element of co-insurance? Some people have suggested to this committee that if there was an element of co-insurance, the impact on deposit brokers would be devastating. Is that correct?

**Mr. Rice:** That is not so. Most consumers doing business with deposit brokers are being represented by the deposit brokers in areas that are not represented directly by an institution. Some of the banks have approached us recently, saying that as they retract from some of the smaller areas, they would find our delivery system appealing because they do not have to have bricks and mortar in those particular areas. They do not intend to lend in those areas, but they want to procure assets from consumers in those areas.

Our role would be to enable them to efficiently procure an asset for reinvestment by themselves from the consumer. They would pay us between two-tenths and three-tenths, which money would be placed on deposit. The maximum these institutions are paying

[Translation]

terme qui peuvent être contrôlées, plutôt que d'alimenter des pointes à court terme de l'économie, afin que l'on puisse vraiment en tirer profit.

Le sujet est fort complexe et comporte toute une gamme de points de vue. J'espère avoir su nourrir votre réflexion.

Honorables sénateurs, je suis prêt à répondre à vos questions et à parler de tout ce que contient mon mémoire.

**Le président:** J'aimerais vous poser une ou deux questions afin d'apporter quelques éclaircissements avant de donner la parole aux autres sénateurs.

Si je comprends bien, les institutions financières vous achètent les dépôts, de sorte que ce sont elles, et non le déposant, qui payent les frais de perception et de transfert; est-ce exact?

**M. Rice:** Oui, sauf pour un point: nous ne leur vendons pas les dépôts. Elles en font l'acquisition en vertu d'ententes, en nous versant une commission sur ces dépôts. Ce n'est pas comme si nous magasinions et faisons un appel de soumissions pour ces dépôts. Les taux sont déjà établis en vertu d'un contrat qui fixe ce que les institutions nous verseront en commission et comment elles enregistreront et nous transmettront les taux. De notre côté, nous établissons un système en vertu duquel le taux fixé pour un jour donné correspond à celui qui est offert par la banque ou par la succursale locale de l'institution.

**Le président:** Étant donné vos commentaires au sujet des compagnies d'assurance, j'aimerais vous poser la question suivante: Avez-vous des ententes avec les compagnies d'assurance en tant qu'institutions de dépôt ou traitez-vous exclusivement avec les banques?

**M. Rice:** Nous avons également des ententes avec l'industrie de l'assurance, et il est maintenant évident qu'elle essaie de faire concurrence aux sociétés de fiducie et aux banques pour ce qui est du secteur des dépôts, particulièrement en ce qui touche les marchés de RER et les autres régimes d'épargne. Nous avons également des ententes avec certains gestionnaires de fonds de placement pour les fonds mutuels.

**Le président:** Qu'advierait-il de votre industrie si un élément de coassurance était introduit? Certaines personnes ont laissé entendre qu'un élément de coassurance aurait un effet dévastateur sur les courtiers en dépôts. Est-ce vrai?

**M. Rice:** Non. La plupart des consommateurs qui traitent avec les courtiers en dépôts le font pour des domaines qui ne sont pas représentés directement par une institution. Certaines banques nous ont pressentis récemment; en effet, elles se retirent graduellement de certains secteurs plus petits pour lesquels notre système de prestation les intéresse puisqu'il leur éviterait d'y garder une infrastructure. Elles n'ont pas l'intention d'effectuer des prêts dans ces domaines, mais elles aimeraient pouvoir y obtenir des actifs auprès des consommateurs.

Notre rôle serait de leur permettre d'obtenir de façon efficace les actifs des consommateurs afin de les réinvestir elles-mêmes. Elles nous verseraient de deux-dixièmes à trois-dixièmes, argent qui serait versé en dépôt. Ces institutions payent au maximum



[Text]

is three-tenths of one per cent. That is cheaper than having their own bricks and mortar and their own people there. Some of them pay two-tenths of one per cent. It depends on the volume they do.

**The Chairman:** Therefore the element of co-insurance is not a problem for you in business terms. I understand that you do not agree with the philosophy of it, but it does not have an impact on your business?

**Mr. Rice:** No, it has not, but it has an impact on the consumer, because the consumer is responsible for cleaning up or having those institutions manage their money, even if it is over the next five years. That is not the situation today, but if I place a deposit with an institution for the next five years, there are no redemption or withdrawal rights.

**The Chairman:** In your mind, why are deposits different from anything else anyone buys? People buy cars, and occasionally get a lemon. They buy a house that looks perfectly good, and in six months they discover that there are all kinds of problems with it. Why do you believe that consumers ought to have a degree of protection vis-à-vis deposits that they do not have anywhere else in the marketplace in general, whether buying services or products?

Second, it seems to me that all the comments you made about the ignorance of consumers or the inability of consumers to fully understand the situation would apply equally to dozens and dozens of other products that people buy, particularly the more highly technical ones. In your mind, what makes deposits so special?

**Mr. Rice:** Canada is a high saving country, and the majority of deposits are made by people who have very little knowledge. It is done by trust alone. There is no sophistication or understanding of how bonds, stocks and other debentures work. The institutions which are lending that money and managing those assets should be responsible in some way. The only safety net is CDIC insurance on qualified deposits.

You can read in the paper today that major banks wooed people into mutual funds but that they are now leaving mutual funds because the rates of return are not guaranteed, and nothing is configured. They are now going to GICs because the rates are guaranteed and they can touch it.

**The Chairman:** That was an interesting answer, but it did not answer my question. My question was, bluntly, what makes deposits different from anything anyone else buys? Why should the government or someone protect you on deposits when you are not protected on any other product?

**Mr. Rice:** The answer to your question is: the future guarantee of interest rates that is being promised on the face of the investment. The future interest rate that is being guaranteed on the face of investment, as well as the safety of the capital. That is what makes a GIC different from other investments. Other investments are collapsible, in the majority of cases.

[Traduction]

trois-dixièmes de 1 p. 100. Cette méthode leur coûte moins cher que d'avoir leur propre infrastructure et des employés dans ces secteurs. Certaines banques versent deux-dixièmes de 1 p. 100, tout dépendant du volume.

**Le président:** Par conséquent, la coassurance n'est pas un problème pour vous. Vous n'êtes pas d'accord avec le principe, mais elle n'influe pas sur votre entreprise?

**M. Rice:** Non, pas sur nous, mais elle influe sur le consommateur puisque c'est lui qui est responsable des dégâts ou qui doit savoir comment ces institutions gèrent son argent, même si cela s'échelonne sur cinq ans. Cette situation n'existe pas à l'heure actuelle, mais si je place un dépôt chez une institution pour les cinq prochaines années, il n'y a pas de droits de rachat ou de désengagement.

**Le président:** À votre avis, quelle distinction existe entre les dépôts et les autres sortes d'achats? Les gens achètent des voitures et tombent parfois sur un citron. Ils achètent une maison qui a l'air en parfait état et découvrent, six mois plus tard, qu'elle nécessite toutes sortes de réparations. Pourquoi estimez-vous que les consommateurs ont droit, en matière de dépôts, à un degré de protection dont ils ne disposent pas ailleurs sur le marché, qu'il s'agisse de services ou de produits?

Deuxièmement, il me semble que vos observations au sujet de l'ignorance des consommateurs ou de leur incapacité de comprendre la situation s'appliquent aussi bien à des douzaines d'autres produits que les gens achètent, particulièrement les produits très techniques. À votre avis, pourquoi faut-il faire un cas des dépôts?

**M. Rice:** Le taux d'épargne au Canada est très élevé, et la majorité des dépôts sont effectués par des gens qui n'y connaissent pas grand-chose et qui font confiance au système. Ils ne connaissent rien aux obligations, actions et autres débentures. Les institutions qui prêtent cet argent et qui gèrent ces actifs devraient donc assumer une certaine responsabilité. Le seul filet de sécurité qui existe est l'assurance de la SADC sur les dépôts admissibles.

On peut lire dans les journaux aujourd'hui que les principales banques ont fait miroiter les avantages des fonds mutuels et que maintenant elles quittent ce secteur parce que les taux de rendement ne sont pas garantis et qu'il n'y a rien d'établi. Elles se tournent maintenant vers les CPG parce que les taux sont garantis et qu'elles ont leur mot à dire.

**Le président:** C'est un commentaire intéressant, mais il ne répond pas à ma question qui est: Pourquoi les dépôts diffèrent-ils des autres achats? Pourquoi le gouvernement ou quelqu'un d'autre devrait-il vous protéger lorsque vous versez un dépôt alors que vous n'êtes pas protégés à l'égard d'autres produits?

**M. Rice:** La réponse à votre question est la suivante: La garantie future des taux d'intérêt promise sur l'investissement. Le taux d'intérêt futur qui est garanti sur l'investissement ainsi que la sécurité du capital. Voilà pourquoi le CPG diffère des autres placements. Dans la majorité des cas, les autres placements peuvent s'effondrer. Il n'y a pas de rendement garanti. C'est le

[Texte]

There are no rate guarantees. The markets dictate those values, even in bonds. Those things fluctuate with other economic times.

**The Chairman:** I am not sure that that really deals with my question. I will come back to it later.

**Senator Thériault:** Five, six and seven years ago, there was all kinds of money floating around and all kinds of institutions were being created. Did some of those organizations that have now disappeared pay their brokers more commission than others?

**Mr. Rice:** No.

**Senator Thériault:** Who sets the rate?

**Mr. Rice:** Basically, the financial institutions do, but if we within the deposit brokers group find one institution trying to do that sort of thing, we will talk to each other. We have taken them off our boards and not posted them, because we know something is wrong.

**Senator Thériault:** It has never happened?

**Mr. Rice:** It has never happened, to my knowledge. It has never happened in my operation, I can assure you of that. I have seen institutions posting higher consumer rates, even three-quarters of a percentage point higher than the rate in the competitive marketplace.

It was reported sometime in the last four weeks in the *Financial Post* that the National Bank is doing that. Why did they have to be three-quarters of a one per cent higher than the marketplace? Where are they investing their moneys? Yet they have the lowest mortgage rate on the other side. Something is wrong. It is not the consumer who is causing it, and it is not the commission of the deposit brokers.

**Senator Thériault:** But it has never happened, to your knowledge?

**Mr. Rice:** Not to my knowledge.

**Senator Thériault:** Not even when they were recruiting people in droves? The one that comes to mind is Principal Trust in Alberta.

**Mr. Rice:** Principal Trust would not deal with agents. Principal Trust only dealt with their own employed people. Principal Trust would not even talk to me.

**Senator Simard:** You said that you became aware a month ago that an institution was paying three-quarters of one per cent more. What is that institution?

**Mr. Rice:** The National Bank.

**Senator Simard:** The National Bank that we know; one of the six?

**Mr. Rice:** A copy of the article that reported that situation is included in my brief. It is entitled, "National Bank boosts GIC rate in bid for market share".

**Senator Thériault:** The Royal Bank rate has gone up. I see that they are advertising.

[Translation]

marché qui dicte les valeurs, même dans le cas des obligations. Tous ces éléments fluctuent en fonction de la conjoncture économique.

**Le président:** Je ne suis pas sûr que cela répond à ma question. J'y reviendrai.

**Le sénateur Thériault:** Il a cinq, six et sept ans, il y avait de l'argent partout et toutes sortes d'institutions étaient créées. Est-ce que certains de ces organismes, maintenant disparus, ont versé de plus grandes commissions à leurs courtiers que d'autres?

**M. Rice:** Non.

**Le sénateur Thériault:** Qui établit les taux?

**M. Rice:** En fait, ce sont les institutions financières, mais si un membre du groupe des courtiers en dépôts s'aperçoit qu'une institution veut s'adonner à ce genre de pratique, il en avertit les autres. Nous ne faisons alors plus appel à cette institution, sachant qu'il y a quelque chose qui ne tourne pas rond.

**Le sénateur Thériault:** Cela n'est jamais arrivé?

**M. Rice:** Pas à ma connaissance. Ce n'est jamais arrivé dans mon service, je puis vous l'assurer. J'ai vu des institutions afficher des taux à la consommation plus élevés, la différence pouvant atteindre trois-quarts de point par rapport au taux du marché concurrentiel.

Le *Financial Post* a signalé récemment que la Banque nationale s'adonnait à cette pratique. Pourquoi son taux était-il supérieur à celui du marché de trois-quarts de 1 p. 100? Où place-t-elle l'argent? Par ailleurs, elle offre le plus faible taux d'hypothèque. Quelque chose ne va pas là-dedans. Ce n'est pas le consommateur qui en est la cause, ni la commission des courtiers en dépôts.

**Le sénateur Thériault:** Mais cela n'est jamais arrivé à votre connaissance?

**M. Rice:** Pas que je sache.

**Le sénateur Thériault:** Même pas chez les institutions qui recrutèrent massivement? Je songe notamment à Principal Trust en Alberta.

**M. Rice:** Principal Trust ne traitait pas avec des agents, cette société traitait uniquement avec ses propres employés. Elle n'a jamais voulu même me parler.

**Le sénateur Simard:** Vous avez dit avoir appris il y a un mois qu'une institution payait trois-quarts de 1 p. 100 de plus. De quelle institution s'agit-il?

**M. Rice:** La Banque nationale.

**Le sénateur Simard:** Celle que nous connaissons, l'une des six?

**M. Rice:** J'ai joint à mon mémoire une copie de l'article qui fait état de cette situation. Il s'intitule: «La Banque nationale pousse le taux des certificats de placements garantis pour tenter d'accaparer une part du marché».

**Le sénateur Thériault:** Le taux de la Banque royale monte. Je vois que celle-ci fait de la publicité.



*[Text]*

**Mr. Rice:** The Royal Bank is after the market today. The Royal Bank has given its managers the mandate to go up to three-quarters of one per cent higher than any posted rate they have in their branches, in order to hold deposits or to take them away from other institutions. That does not affect me.

**The Chairman:** Is that not what the market is supposed to do?

**Mr. Rice:** That is correct. That is free enterprise.

**The Chairman:** You do not have a problem with that?

**Mr. Rice:** I do not have a problem with that, but I do have a problem as to what they are doing with the money. The major banks are using short-term, non-interest bearing accounts, and the cost of that is lowering what they say is the cost of their money, which they can, in turn, lend out more cheaply. That has forced their competitors out of business, or to work on thinner margins to try to compete with short-term deposits.

When an institution is thought to be failing, those short-term, unsecured deposits are released immediately. The problem worsens immediately, and all of a sudden there are deficits and losses. It is not the matched investments to those fixed term investments that are lost, because they are locked in. People cannot walk away from most of those contracts. It is the short-term money. Nowhere on the balance sheets of financial institutions do they have to report short-term money of less than one year or non-interest bearing accounts. It is all lumped together. I cannot tell, as a consumer or as a deposit broker, how much they have in short-term money, how much they have in long-term money compared to the terms on which they have lent it out, and neither can CDIC or the ministry responsible for financial institutions.

**The Chairman:** But OSFI surely can.

**Mr. Rice:** I doubt it, because I do not think they have been asked to report it that way. I asked that question of Mr. Mackenzie last year. I do not think they can.

**Senator Simard:** Returning to the membership in your association, I find here a document that summarizes what our staff knows of your association. Perhaps it came from the brief you submitted.

The membership in your association is composed of so many hundreds of thousands. What control do you have over those who pose as deposit brokers who are not members of your association? Have you any suggestions to make to the committee in that regard?

As far as your own members are concerned, they must have had some experience with the deposit brokering business or a related financial business. We have heard that the deposit broker is a pretty big business now. We have also heard that some underqualified accountants or retired teachers have gone into that

*[Traduction]*

**M. Rice:** La Banque royale cherche à attirer les clients ces jours-ci. Elle a autorisé ses directeurs à offrir trois quarts de 1 p. 100 de plus que n'importe quel taux affiché dans ses succursales, soit pour retenir les déposants soit pour attirer ceux qui font des affaires avec d'autres établissements. Cela ne me touche pas personnellement.

**Le président:** N'est-ce pas ce que le marché est censé faire?

**M. Rice:** C'est exact. C'est la libre entreprise.

**Le président:** Cela ne vous pose pas de problème?

**M. Rice:** Non, mais je m'inquiète de ce que les établissements font avec l'argent. Les principales banques recourent à des comptes à courte échéance ne portant pas intérêt, ce qui a pour résultat de faire baisser ce qu'ils appellent le coût de leur argent, argent qu'ils sont ensuite en mesure de prêter à bon marché. Cela a obligé leurs concurrents à déclarer faillite ou à se limiter à des marges moindres pour essayer de faire concurrence aux dépôts à court terme.

Lorsque l'on croit qu'un établissement se dirige vers la faillite, ces dépôts à courte échéance non assurés sont libérés immédiatement. Le problème se complique instantanément et donne lieu tout d'un coup à des déficits et à des pertes. Ce ne sont pas les investissements assortis à ces investissements à échéance fixe qui sont perdus, étant donné qu'ils sont engagés. On ne peut se désengager de la plupart de ces contrats. Il s'agit de placements à courte échéance. Les établissements financiers n'ont pas à déclarer sur leur bilan les placements de moins d'un an ou les comptes ne portant pas intérêt. Tous ces placements sont réunis. Je ne puis dire, en tant que consommateur ou en tant que courtier en dépôts, ce que représentent leurs placements à courte échéance, ce que représentent leurs placements à long terme à comparer aux échéances qu'elles ont consenties sur les prêts et il en va de même pour la SADC ou le ministre responsable des établissements financiers.

**Le président:** Mais le BSIF le peut certainement.

**M. Rice:** J'en doute parce que je ne pense pas qu'on leur a demandé de faire rapport de cette manière. J'ai posé la question à M. Mackenzie l'année dernière. Je ne crois pas qu'il puisse le faire.

**Le sénateur Simard:** Pour revenir aux membres de votre association, je trouve ici un document qui résume ce que notre personnel sait de cette dernière. Ces renseignements sont peut-être tirés du mémoire que vous avez soumis.

Votre association regroupe des centaines de milliers de membres. Quel contrôle exercez-vous sur ceux qui se prétendent des courtiers en dépôts et qui ne sont pas membres de votre association? Avez-vous des suggestions à faire au comité à cet égard?

En ce qui concerne vos propres membres, ceux-ci doivent sûrement avoir acquis une certaine expérience du courtage en dépôts ou d'un secteur financier connexe. Nous avons entendu dire que ce secteur est assez important à l'heure actuelle. Nous avons également entendu dire que certains comptables n'ayant pas



[Texte]

business. It seems to me that we must watch that group, and any suggestions from you to that effect would be appreciated.

**Mr. Rice:** I, personally, have contacted and visited with every provincial government representative across Canada, urging them to bring down local policy for licensing and regulation of deposit brokering in Canada. It has not been standardized. Recently, the government of Saskatchewan implemented a procedure and policy which we feel should be implemented across the country, stating the criteria and how moneys are moved and who can be a deposit broker and who cannot. There are regions within Canada where no-one knows who is gathering up deposits for whom. In Canada this is the only unregulated area of the delivery system. We feel it should be under the securities commission in each jurisdiction, if it is a brokerage situation, and if it is a direct representative of a financial institution, then that institution should be responsible for that individual's activities.

Within the insurance industry, agents have been quietly gathering deposits for their institutions and placing them out without their parent knowing about it. There is room there for error and fraudulent action. There is no doubt about that. I do not believe there has been any instance where those people have taken large blocks of money for large commissions as an incentive to place it with a failing institution, and that the demise of that institution has occurred, or it has caused CDIC deficit problems.

What you are citing is a separate situation, and we have urged every government in Canada to implement policy governing this activity. It is a reasonable activity and a growing industry, and it does represent a lot of money and many consumers. Today we are the only group that is speaking out on behalf of consumers.

**Senator Simard:** How many members do you have?

**Mr. Rice:** Let me give you an example: A year ago, Montreal Trust initiated a \$25 fee for any RRSP contracts that were being transferred out. We challenged Montreal Trust and stated that they were not entitled to do that. The charge was retroactive. We stated that they could do it on new deposits but not on old deposits. After lobbying, they backed off. However, we sent copies of the letters that we had sent to that institution to all of our customers, and I received thousands of letters from our customers stating that it is nice that somebody is standing up for consumers' rights. Again, it is the Canadian consumer in general on whom those policies are imposed.

**Senator Simard:** What is the total membership in your association? Do you have a code of ethics that we could look at and possibly analyze, support and perhaps recommend —

[Translation]

les compétences nécessaires ou enseignants à la retraite se sont lancés dans ce domaine. Il me semble que nous devons surveiller ce groupe et nous vous saurions gré de toute suggestion à cet égard.

**M. Rice:** J'ai moi-même communiqué avec chaque représentant de tous les gouvernements provinciaux; je leur ai rendu visite afin de les exhorter à mettre en place une politique pour réglementer le courtage en dépôts au Canada. Aucune norme n'existe. Le gouvernement de la Saskatchewan a récemment mis en place un mécanisme et une politique qui, selon lui, devraient être adoptés à l'échelle du pays; on y expose les critères, les façons dont les placements sont transférés ainsi que les exigences que doivent satisfaire les courtiers en dépôts. Il y a des régions au Canada où personne ne sait qui rassemble les dépôts et au nom de qui. Au Canada c'est le seul secteur non réglementé. Nous croyons que celui-ci devrait relever de la commission des valeurs mobilières dans chaque compétence, s'il s'agit bien de courtage et s'il s'agit d'un représentant direct d'un établissement financier, alors cet établissement devrait être responsable des activités de cette personne.

Dans l'industrie de l'assurance, les agents ont tranquillement rassemblé les dépôts pour leurs établissements et les ont placés sans que la société mère le sache. Cela laisse le champ libre à l'erreur et à la fraude. Il n'y a aucun doute à ce sujet. Je ne crois pas qu'il y ait eu un cas où ces personnes aient pris en guise de prime de grosses sommes assorties de commissions importantes pour les placer dans un établissement en difficulté et que cet établissement est cessé ses activités ou que cela ait causé à la SADC des problèmes de déficit.

Ce dont vous parlez c'est d'un cas distinct et nous avons exhorté toutes les administrations au Canada à mettre en place une politique régissant cette activité. Il s'agit d'une activité raisonnable et d'un secteur en expansion; elle ne représente pas beaucoup d'argent et un nombre important de consommateurs. Aujourd'hui nous sommes le seul groupe qui se fait le porte-parole des consommateurs.

**Le sénateur Simard:** Combien de membres font partie de votre association?

**M. Rice:** Permettez-moi de vous donner un exemple: il y a un an, la société Montreal Trust a instauré des frais de 25 \$ pour chaque contrat de REER qui était transféré. Nous avons mis la Société au défi et lui avons dit qu'elle n'avait pas le droit d'agir de la sorte. Les frais étaient rétroactifs. Nous étions d'avis que l'entreprise pouvait le faire pour les nouveaux dépôts mais non pour les anciens. Nous avons exercé des pressions et elle n'a pas insisté. Toutefois, nous avons fait parvenir à tous nos clients des copies des lettres que nous lui avions adressées; j'ai reçu des milliers de lettres de la part de ces derniers nous disant à quel point ils sont heureux que quelqu'un se porte à la défense des droits des consommateurs. Une fois de plus, c'est le consommateur canadien en général qui se voit imposer ces politiques.

**Le sénateur Simard:** Quel est le nombre total de membres de votre association? Disposez-vous d'un code d'éthique que nous pourrions examiner, voire analyser, appuyer. Peut-être pourrions-nous recommander ...

[Text]

**Mr. Rice:** Yes, we do.

**Senator Simard:** — that the government put some money in that business and help you at the same time, if we feel that help is what you need.

**Senator Angus:** Let him give his answer with respect to the number of members.

**Mr. Rice:** Currently, in direct membership we have close to 150 members representing thousands of consumers across the country. We also have some institutional members. The association was instituted eight years ago. By virtue of lack of regulation, however, there are many who take deposits but who are asking why they should identify their activities, simply because there is nothing stating that they have to do so. In Saskatchewan, that has changed because deposit takers have to be registered with the Saskatchewan government. We are hoping that that can be encouraged in other jurisdictions in Canada, provincially.

**Senator Simard:** Do you have a code of ethics?

**Mr. Rice:** We have a code of ethics and by-laws. There is some explanation in the brochure that I sent to you on the Federation of Independent Deposit Brokers. I would be happy to forward a copy of our code of ethics and what we stand for.

**Senator LeBreton:** I agree with the statement you made that many people understand investments, but the large majority of consumers do not. I have known of seniors who put money into banks or buy mutual funds and believe that they are protected by CDIC, and they are not.

In your recommendations you advocate raising deposit limits from \$60,000 to \$100,000?

**Mr. Rice:** Correct.

**Senator LeBreton:** This limit was set in 1971. CDIC was set up in 1967. If CDIC were to increase the limit to \$100,000, that would then refer back to the issue of co-insurance. If the limit were to be increased to \$100,000, do you think that that would be the time to implement some form of co-insurance and perhaps grandfather in those who have the money without penalty with this new co-insurance scheme? Could brokers participate in this co-insurance scheme in order to protect the consumer and also themselves?

**Mr. Rice:** I cannot see how the broker could participate in co-insurance, because he or she has no control of investments in his or her own name; everything is done in the consumer's name. Co-insurance, to me, is saying that the consumer is responsible for the moneys after they have been lent to the institutions. I totally disagree with co-insurance. I do not think it is the Canadian consumer who should be responsible.

Take, for an example, the hypothetical situation where CDIC establishes a policy and says to institutions that they have to pay this insurance premium based on qualified investments taken in.

[Traduction]

**M. Rice:** Oui, nous en avons un.

**Le sénateur Simard:** ...que le gouvernement investisse de l'argent dans ce secteur et vous aide en même temps, si c'est de l'aide dont vous estimez avoir besoin.

**Le sénateur Angus:** Laissez-lui donner sa réponse en ce qui a trait au nombre de membres.

**M. Rice:** À l'heure actuelle, en ce qui concerne les membres directs, nous avons presque 150 membres représentant des milliers de consommateurs partout au Canada. Nous avons aussi certains membres-organismes. L'Association a été mise sur pied il y a huit ans. Toutefois, faute de réglementation, nombreux sont ceux qui acceptent les dépôts mais qui demandent pourquoi ils devraient révéler leurs activités, tout simplement parce que rien ne stipule qu'ils doivent le faire. En Saskatchewan, les choses ont changé parce que les établissements de dépôt doivent être inscrits auprès du gouvernement de la Saskatchewan. Nous espérons pouvoir inciter d'autres provinces à faire de même.

**Le sénateur Simard:** Disposez-vous d'un code d'éthique?

**M. Rice:** Nous disposons d'un code d'éthique et de règlements administratifs. Vous trouverez des explications dans la brochure que je vous ai fait parvenir au sujet de la Fédération des courtiers de dépôts canadiens indépendants. Je serais heureux de vous faire parvenir un exemplaire de notre code d'éthique ainsi que de notre mission.

**Le sénateur LeBreton:** Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que nombreux sont ceux qui comprennent les placements, mais qu'il n'en va pas ainsi pour la plupart des consommateurs. J'ai connu des personnes âgées qui confient leur argent aux banques ou achètent des fonds mutuels et croient être protégés par la SADC alors que ce n'est pas le cas.

Dans vos recommandations, vous préconisez de faire passer le plafond des dépôts assurables de 60 000 \$ à 100 000 \$?

**M. Rice:** C'est exact.

**Le sénateur LeBreton:** Ce plafond a été fixé en 1971. La SADC a vu le jour en 1967. Si la société devait relever le plafond à 100 000 \$, cela ramènerait la question de la coassurance. Si le plafond devait être porté à 100 000 \$, croyez-vous que le moment serait venu de mettre en place une forme de coassurance et peut-être y assujettir, sans pénalité, ceux qui ont de l'argent? Les courtiers en dépôts pourraient-ils participer à ce programme de coassurance en vue de protéger le consommateur et de se protéger eux-mêmes?

**M. Rice:** Je ne vois pas comment le courtier en dépôts pourrait participer à la coassurance étant donné qu'il n'a aucun contrôle sur les placements qu'il effectue en son propre nom; tout est fait au nom du consommateur. La coassurance, selon moi, implique que le consommateur est responsable de l'argent une fois qu'il a été prêté aux établissements. Je suis tout à fait en désaccord avec la coassurance. Je ne crois pas que c'est le consommateur canadien qui devrait être responsable.

Prenez par exemple, la situation hypothétique suivante: la SADC adopte une politique et dit aux établissements qu'ils doivent payer cette prime d'assurance qui se fonde sur les



## [Texte]

However, supposing that qualified investments are not taken in, and something else is sold to the consumer, and there is no insurance premium paid on it. In such an instance, I think you might find out whether the consumer wants either the margins taken from a lower interest rate, or the margin picked up by the institution on its spread to be paid to CDIC, rather than having something forced.

CDIC would also then ensure, if those were insured deposits, that there was a proper criteria for lending that money back out into the system. If it was not an insured deposit, the institution could do whatever it wanted with it. That form of insurance would then tell the consumer that he or she has a choice of having a slightly higher interest rate.

If the bank, insurance company or trust company is saying it is too onerous for them to pay the premium, then they can lower the deposit rate. However, we intend to ensure that that deposit is safe and secure, and that that commitment to the consumer will continue on as promised by the institution.

**Senator LeBreton:** That goes back to the question asked by the chairman at the beginning: When a consumer buys insurance — and in this case it would be on deposits if it were to go the co-insurance route — why should these deposits be 100 per cent covered when, if one buys insurance on anything else, such as a house, there is a deductible? Why should consumers have this 100 per cent guarantee when there is no other insurance that can be bought with respect to which the consumer does not bear some cost?

**Mr. Rice:** In terms of co-insurance, as opposed to general insurance, the consumer has some responsibility in terms of the repair or the environment surrounding what they wish to insure. If they are driving a vehicle, they have some control over what is going on. However, they have no control over the deposit once it has been lent to that institution, which has promised to pay a certain rate of interest and then pay back the face value at some future date. Why do Canadians like Canada Savings Bond as compared to Treasury Bills?

**Senator LeBreton:** Because they know their money is safe, for which they accept a lower rate of interest.

**Mr. Rice:** That is correct. If deposits or investments with institutions are not insured, and a consumer wants a higher rate of return, then he should be given a choice. Do not force him into something over which he has no control.

**Senator LeBreton:** Regarding the question of choice, I believe that there must be good communication. If consumers are given the choice of getting a higher rate by taking a higher risk, and at the end of the day the company fails, they tend to overlook that they took that risk in the first place.

## [Translation]

placements admissibles acceptés. Toutefois, à supposer que des placements admissibles ne sont pas acceptés, qu'autre chose est vendu au consommateur, et qu'aucune prime d'assurance n'est versée, je crois que vous pourriez alors chercher à savoir si le consommateur veut, d'une part, que les marges soient soustraites d'un taux d'intérêt plus bas ou que l'établissement prenne la marge sur l'écart qu'elle doit verser à la SADC, plutôt que d'avoir à imposer quelque chose.

La SADC s'assurerait aussi ensuite, si l'on s'agissait de dépôts assurés, que l'on s'est fondé sur des critères pertinents pour prêter cet argent. S'il ne s'agissait pas d'un dépôt assuré, l'établissement pourrait faire ce qu'il veut avec cet argent. Cette forme d'assurance dirait alors au consommateur qu'il peut aussi opter pour un taux d'intérêt un peu plus élevé.

Si la banque, la société d'assurances ou la société de fiducie estime qu'il lui en coûte trop cher de payer la prime, elle peut alors abaisser le taux d'intérêt sur les dépôts. Toutefois, nous avons l'intention de faire en sorte que ce dépôt soit sûr et que l'établissement respectera l'engagement pris envers le consommateur.

**Le sénateur LeBreton:** Cela nous ramène à la question posée au départ par le président: lorsqu'un consommateur achète de l'assurance — et dans ce cas ce serait sur les dépôts si cela devait aller du côté de la coassurance — pourquoi ces dépôts devraient-ils être assurés à 100 p. 100 alors que, si quelqu'un contracte une assurance sur n'importe quoi d'autre, comme une maison, il y a une franchise? Pourquoi les consommateurs devraient-ils avoir cette garantie complète alors qu'il n'existe aucune autre assurance que le consommateur puisse contracter qui n'entraîne pas un certain coût?

**Mr. Rice:** En ce qui concerne le partage des risques, par opposition à l'assurance I.A.R.D., le consommateur a certaines responsabilités en ce qui a trait aux réparations ou aux précautions à prendre en ce qui concerne le bien qu'il veut assurer. S'il conduit un véhicule, il exerce un contrôle sur ce qui se passe. Toutefois, il n'en va pas de même sur le dépôt une fois qu'il a été prêté à cette institution, laquelle a promis de verser un certain taux d'intérêt et de rembourser le montant à la valeur nominale à une certaine date. Pourquoi les Canadiens préfèrent-ils les Obligations d'épargne du Canada aux Bons du Trésor?

**Le sénateur LeBreton:** Parce qu'ils savent que leur argent est en sécurité ce pourquoi, ils acceptent un taux d'intérêt moindre.

**Mr. Rice:** C'est exact. Si les dépôts ou les placements effectués auprès d'établissements ne sont pas assurés et qu'un consommateur veut obtenir un taux de rendement plus élevé, il devrait alors avoir le choix. Ne lui imposons pas quelque chose sur quoi il n'exerce aucun contrôle.

**Le sénateur LeBreton:** En ce qui concerne la question de choix, je crois qu'une bonne communication s'impose. Si l'on donne aux consommateurs le choix d'obtenir un taux plus élevé assorti d'un risque plus élevé, et qu'à la fin de la journée l'entreprise devient insolvable, les consommateurs ont alors tendance à oublier que c'est eux qui ont pris le risque.



[Text]

**Mr. Rice:** That attitude can be changed through education. It is prevalent. However, let me give you an example in terms of Principal Trust, about which we have heard.

Why did CDIC not protect the investors of Principal Trust? Insured deposits were covered and there were no losses. The other investments were not covered by CDIC, simply because the certificates stated clearly that they did not qualify for CDIC insurance.

**Senator LeBreton:** The consumer did not read that, though.

**Mr. Rice:** That does not matter. It was held out by the shareholders of Principal Trust. The consumer must come to know the institution. I agree with that. They must come to know, and be responsible for what they are buying.

It was assumed that it would be that way when we had \$20,000 of insurance, and before any institution failed. Why was the \$20,000 figure increased to \$60,000? Not only was there an increase, the government of the day and CDIC elected to pay out 100 per cent of the losses on Seaway, Greymac, Crown Trust, Northland Bank and CCB. Why? We have asked that question of CDIC. We know that the majority of consumers had their deposits insured for \$20,000, so \$60,000 should easily have covered it. I believe there were many municipalities that had paper with those institutions. I believe that the major banks had secondary paper with those institutions, and bought them up on the marketplace.

We never did receive an answer to that question, as I stated in my brief. We have asked CDIC to tell us how many of those deposits were paid to consumers and how much money was paid to municipalities and other major institutions which were carrying secondary paper. We have not received an answer on that. I am sure someone could tell us if they wanted to. That is why the \$100,000 or the 100 per cent payout was elected to be paid at that time. It was not the consumer that caused that.

**Senator Charbonneau:** You mentioned a little earlier that the consumer does not have control over these financial institutions. Perhaps I misunderstood what you said afterwards, but I believe you said that when the consumer buys insurance, he has control. Is that what you said?

**Mr. Rice:** If I insure my car, my home or my belongings, I have some control over the environment in which I am insuring these things.

**Senator Charbonneau:** What do you mean?

**Mr. Rice:** I can take some safety measures in terms of my house to prevent a burglary, for which I will receive a discount on my premium. I can also buy other reinsurance that will cover off the co-insurance. I could buy reinsurance to cover off my

[Traduction]

**M. Rice:** On peut changer cette attitude en éduquant le consommateur. Cela est courant. Toutefois, laissez-moi vous donner l'exemple de Principal Trust dont nous avons entendu parler.

Pourquoi la FADC n'a-t-elle pas protégé les investisseurs de Principal Trust? Les dépôts assurés étaient couverts et il n'y a pas eu de pertes. Les autres placements n'étaient pas garantis par la FADC tout simplement parce que les certificats disposaient clairement que ceux-ci ne répondaient pas aux critères d'assurance de la SADC.

**Le sénateur LeBreton:** Le consommateur n'a pas lu ces exigences toutefois.

**M. Rice:** Cela importe peu. Les actionnaires de Principal Trust disposaient de ces renseignements. Le consommateur doit apprendre à connaître l'établissement. Je suis d'accord avec cela. Ils doivent se renseigner et assumer la responsabilité de ce qu'ils achètent.

On a supposé qu'il en serait ainsi lorsque le plafond des dépôts assurables était de 20 000 \$ et avant qu'un établissement ne devienne insolvable. Pourquoi est-on passé de 20 000 \$ à 60 000 \$? Non seulement y a-t-il eu une augmentation, mais le gouvernement de l'époque et la SADC ont décidé de payer la totalité des pertes de Seaway, Greymac, Crown Trust, Northland Bank et CCB. Pourquoi? Nous avons posé la question à la SADC. Nous savons que la plupart des consommateurs avaient assuré leurs dépôts pour 20 000 \$ de sorte que 60 000 \$ devraient facilement avoir couvert cela. Je crois que nombre de municipalités avaient un titre avec ces établissements. Je crois que les principales banques avaient un titre de deuxième rang avec ces institutions et les ont achetées sur le marché.

Nous n'avons jamais obtenu de réponse à cette question, comme je l'ai dit dans mon mémoire. Nous avons demandé à la SADC de nous dire quel montant a été payé aux consommateurs d'une part et combien d'argent a été payé aux municipalités et à d'autres établissements importants qui détenaient des titres de deuxième rang. Nous attendons toujours une réponse. Je suis convaincu que quelqu'un pourrait nous le dire si la volonté y était. C'est la raison pour laquelle on a décidé du montant de 100 000 \$ ou du remboursement complet à ce moment. Le consommateur n'y a été pour rien.

**Le sénateur Charbonneau:** Vous avez dit un peu plus tôt que le consommateur n'exerce aucun contrôle sur ces établissements financiers. Peut-être ai-je mal compris ce que vous avez dit par la suite mais je crois vous avoir entendu dire que le consommateur qui contracte une assurance n'a aucun contrôle. S'agit-il là des propos que vous avez tenus?

**M. Rice:** Si j'assure ma voiture, ma maison ou mes biens, j'ai un certain contrôle sur les précautions à prendre pour les choses que j'assure.

**Le sénateur Charbonneau:** Que voulez-vous dire par là?

**M. Rice:** Je peux prendre certaines mesures de sécurité en ce qui concerne ma maison pour empêcher un cambriolage, on m'accordera ainsi un escompte sur ma prime. Je puis aussi acheter une réassurance qui couvrira la coassurance. Je pourrais

[Texte]

co-insurance on my automobile by paying a bit more of a premium. There are opportunities for 100 per cent coverage or replacement value.

**Senator Charbonneau:** The financial institution or the insurance company that will settle that claim is on the same basis as your financial institution, is it not?

**Mr. Rice:** That is correct. It is up to the financial institution and CDIC to guarantee the safety of that money, not the consumer.

**Senator Charbonneau:** You are saying that CDIC should protect the \$100,000 when it is invested in a financial institution. Let us say I buy car, property, life insurance or some other type of insurance which I place with an insurance company. I have no protection. I still cannot see the difference between a financial institution, like a trust company, for example, and an insurance company. What difference is there? They make investments. How can the consumer know where the XYZ Insurance Company invests its money, any more than he knows where a trust company invests its money?

**Mr. Rice:** On that part I agree with you, senator.

**Senator Charbonneau:** Why not let them have the same \$100,000 as you have?

**Mr. Rice:** Do you mean the insurance companies?

**Senator Charbonneau:** Yes.

**Mr. Rice:** I say in my brief that they should be made to prepay premiums, the same as trust companies and banks are. CompCorp were to be their own keepers. CompCorp was built on the premise that when a loss came about, they would all share the responsibility at that time instead of prepaying to offset that future risk. Now they want CDIC to stand behind them when there are threats of failing. I am saying, fine, look after the future, but make sure that they live by their past obligations through reinsurance. I say make sure that those losses, if they do occur, are shared on some basis for the next 10 years. Do not let them move all of a sudden into a government-supported program, when they have opted not to pay premiums for the last five years.

**Senator LeBreton:** They do not want control over it. They want the government to have control.

**Mr. Rice:** Right. I think that the CDIC is an insurance company protecting the consumer. It is saying to these institutions, "If you want to belong and if you want to take in insured deposits, then you have to pay a premium which will go into here as a separate insurance vehicle, in order to protect Canadians' money that is invested in those vehicles. There will be a cost. If you do not want to pay that cost or contribute to it, then fine, compete in the open marketplace with other vehicles." Let the consumer decide where they wish to place their money.

**The Chairman:** You are also saying that insurance on insurance policies ought to be insured by CDIC and not by CompCorp. At least, that is what I understood you to say.

[Translation]

acheter la réassurance pour couvrir ma coassurance sur mon automobile en payant un peu plus pour la prime. Il est possible d'obtenir une couverture complète ou la valeur de remplacement.

**Le sénateur Charbonneau:** L'institution financière ou la société d'assurances qui règlera cette réclamation est sur le même pied que votre établissement financier n'est-ce pas?

**M. Rice:** C'est exact. Il en revient à l'établissement financier et à la SADC de garantir la sécurité de cet argent, le consommateur n'assumant pas la responsabilité.

**Le sénateur Charbonneau:** Vous dites que la SADC devrait protéger les 100 000 \$ lorsqu'ils sont investis dans un établissement financier. Disons que je contracte une assurance sur une voiture, une propriété, la vie et cetera auprès d'une société d'assurances. Je n'ai pas de protection. Je ne peux toujours pas voir la différence entre un établissement financier, comme une compagnie de fiducie, par exemple, et une société d'assurances. Quelle est la différence? Les deux font des placements. Comment le consommateur peut-il savoir où la société d'assurances XYZ place son argent plus qu'il ne peut le faire dans le cas d'une société de fiducie?

**M. Rice:** Sur ce point je suis d'accord avec vous, sénateur.

**Le sénateur Charbonneau:** Pourquoi ne pas leur permettre d'avoir les mêmes 100 000 \$ que vous avez?

**M. Rice:** Voulez-vous dire les sociétés d'assurances?

**Le sénateur Charbonneau:** Oui.

**M. Rice:** Je dis dans mon mémoire qu'on devrait les obliger de payer les primes à l'avance comme c'est le cas pour les sociétés de fiducie et les banques. La SIAP devait être son propre gardien. La raison d'être de celle-ci c'était que lorsqu'une perte survenait, la responsabilité serait partagée par tous au lieu de payer au préalable pour compenser ce risque futur. Ils veulent maintenant que la SADC les appuie lorsqu'il y a des risques d'insolvabilité. Je dis d'accord, prévoyons l'avenir, mais assurons-nous qu'ils respectent leurs obligations passées au moyen de la réassurance. Je dis faites en sorte que ces pertes, si elles se produisent, soient partagées à certaines conditions pour les dix prochaines années. Ne permettez pas qu'ils relèvent tout à coup d'un programme financé par le gouvernement alors qu'ils ont choisi de ne pas payer de primes depuis les cinq dernières années.

**Le sénateur LeBreton:** Ils ne veulent pas exercer de contrôle, ils veulent que le gouvernement s'en charge.

**M. Rice:** Exact. Je crois que la SADC est une société d'assurances qui protège le consommateur. Elle dit à ces établissements: «Si vous voulez accepter des dépôts assurés, vous devrez alors verser une prime qui sera considérée comme instrument d'assurance distinct, afin de protéger l'argent des Canadiens qui y est placé. Cela entraînera un coût. Si vous ne voulez pas payer ce coût ou y contribuer, d'accord mais faites alors concurrence sur le marché en offrant d'autres instruments.» Laissons le consommateur décider où il veut placer son argent.

**Le président:** Vous avez dit également que l'assurance sur les polices d'assurance devrait relever de la SADC et non de la SIAP. Du moins c'est ce que j'ai cru vous entendre dire.



[Text]

**Mr. Rice:** That is correct. There has to be some changes in direction there.

**Senator Thériault:** In my humble opinion I think that, in this day and age, depositors should be covered. I firmly believe there should be some form of co-insurance. Perhaps the depositor should pay a small fee. I think this is very different from insuring a house, or from buying another product. I believe that 20 years down the road, when people are better educated, we can then let the depositor make his own decision. Up until, say, 20 years ago, the average Canadian, people who are now 60 to 65, knew very little about protection. There were still a lot of people saving their money under their mattresses.

People who are growing up now, who are in high school, university and college, can learn about this as they go. However, until we have reached the stage where we can say that a large percentage of the Canadian public is knowledgeable about the possibility of a failure in a larger institution, their deposits should be covered. A lot of people still think that an insurance company that has been around for 25, 30 or 40 years is as safe as a bank. Until that happens, I think we need co-insurance and we need to protect the depositor.

As Senator Charbonneau was saying, if I drive a car and pay my insurance, there is a deductible on that policy, but I have control over it, to a certain degree. I repeat, I have some control over that. I can be careless or careful with my car or with my home and other property.

**Senator Charbonneau:** But you are talking about the insurance.

**Senator Thériault:** But I cannot be careful or careless with the money that I have lent.

**Senator Angus:** You choose, or you could.

**Mr. Rice:** I believe, directly or indirectly, but currently under the old system, the consumer was paying for co-insurance for those insurance premiums on past deposits because the institutions were paying a lower interest rate to the consumer on their money. A consumer had the option to go out and buy a mortgage, or buy a mortgage investment, or buy a direct bond themselves at a higher interest rate. They still have those options. They have had them for the last 10, 15, 20 years and will continue to have them in the future. But they are still satisfied with taking one-quarter, one-half, or one per cent less to know that their money is safe. That is a form of direct co-insurance. Implement and pass on that responsibility from the institution, and that is what the institutions want to lower their operating costs. Let them do it by posting lower interest rates and paying the whole thing for the consumer.

[Traduction]

**M. Rice:** C'est exact. Certains changements de direction s'imposent ici.

**Le sénateur Thériault:** Mon humble opinion c'est que, de nos jours, les déposants devraient être protégés. Je crois fermement qu'il devrait y avoir une certaine forme de partage des risques. Les dépositaires devraient peut-être verser un droit infime. Je crois qu'il s'agit là de quelque chose de très différent que d'assurer une maison ou d'acheter un autre produit. Je crois que dans vingt ans, lorsque les gens seront mieux éduqués, nous pourrions laisser le déposant faire ses propres choix. Jusque là, disons dans vingt ans, le Canadien moyen, celui qui a maintenant entre 60 et 65 ans, connaît très peu de choses de la protection. Il y a encore beaucoup de gens qui gardent leur argent dans un «bas de laine».

Les futurs citoyens de demain, ceux qui fréquentent l'école secondaire, l'université et le collège, peuvent acquérir des connaissances dans ce domaine. Toutefois, tant que nous n'aurons pas atteint le moment où nous pourrions dire qu'un fort pourcentage de Canadiens sont au courant de la défaillance possible d'un établissement plus important, leurs dépôts devraient être garantis. Nombreux sont ceux qui croient encore qu'une société d'assurances qui fait des affaires depuis 25, 30 ou 40 ans est aussi sûre qu'une banque. Tant qu'il n'en sera pas ainsi, je crois que nous avons besoin de partager les risques et de protéger le déposant.

Comme l'a dit le sénateur Charbonneau, si je conduis une voiture et paie mon assurance, je dispose d'une franchise sur cette police, et j'exerce un certain contrôle sur celle-ci. Je le répète, j'exerce un certain contrôle là-dessus. J'ai le choix d'être prudent ou imprudent avec ma voiture, ma maison et un autre bien.

**Le sénateur Charbonneau:** Mais vous parlez d'assurance.

**Le sénateur Thériault:** Mais je ne puis être imprudent ou prudent avec l'argent que j'ai prêté.

**Le sénateur Angus:** Vous avez choisi ou vous auriez pu le faire.

**M. Rice:** Je crois, directement ou indirectement, qu'à l'heure actuelle en vertu de l'ancien système, le consommateur payait pour la coassurance en ce qui concernait les primes sur les dépôts antérieurs parce que les établissements payaient un taux d'intérêt inférieur à celui que le consommateur versait. Le consommateur pouvait toujours contracter un prêt hypothécaire ou acheter une obligation directe à un taux d'intérêt plus élevé. Ils peuvent toujours le faire. Des options leur sont offertes depuis 10, 15 ou 20 ans et il continuera d'en être ainsi. Mais le consommateur continue d'accepter un quart, un demi ou un pour cent de moins s'il sait que son argent est en sécurité. Il s'agit d'une forme de coassurance directe. Déchargez l'établissement de cette responsabilité et c'est ce que les établissements veulent pour baisser leurs coûts d'exploitation. Laissons-les le faire en affichant des taux d'intérêt plus bas et en assumant tous les coûts complets à la place du consommateur.



[Texte]

**Senator Thériault:** But even if they paid 2 per cent when someone else is paying 5 per cent, there would be no guarantee that they would not fail.

**Mr. Rice:** If the insured deposits were restricted to how that money was lent out, and if the criteria were set to which the lending values were tied, and that was implemented by CDIC as the other side of the coin, it could be managed.

**Senator Charbonneau:** Mr. Rice, I read your brief yesterday, in which you state that the depositors' money in financial institutions should be used for Canadian growth, not shareholders' returns. That is another debate. You also mentioned that all investments in Canada should be for Canadian growth. Are you saying that that would exclude financial institutions which are investing offshore?

**Mr. Rice:** If it involves insured deposit money, yes.

I wrote an article concerning this subject, and there is a copy included in the materials that you were given. I also asked Mr. Mackenzie about this last year, namely, what protective measures has the Canadian government taken to ensure that Canadian depositors who are lending their money to these institutions are being assured of the safety of that money — that is, that it is staying in Canada; or is being monitored in Canada — or is that money being gathered up in large pools and invested outside of Canada for the benefit of the shareholders, in order to create a return for those shareholders at the expense of the depositor?

That situation is not unlike what happened in the United States, causing the failing of the savings and loan companies. However, things are different in Canada. Our regulations have been much tighter, which has prevented what happened in the United States. That involved the use of insured moneys without restrictions. The owners of those savings and loan companies down there in the United States took all of the insured deposits and used them as they saw fit, without restriction. Their attitude was: "It is insured by the government anyway, so we do not have to be responsible for it."

Even with that measure being put into place, the United States federal insurance system did not establish co-insurance. It continued with a \$100,000 amount, and cleaned up and restricted what could be done with that money and how it would be lent out after it was deposited, rather than approaching it from the other end.

I have concerns with Canadians who are facing restrictions regarding the lending of their moneys. In addition to that, I have concerns about the growth of smaller communities in this country, and the opportunities within these smaller communities, outside of the major metropolitan areas, to have sources of funds available to them. Perhaps we will again see a resurgence or a spread in credit unions, localizations and regional banks come about. That was the birth of many of the big banks. Maybe we will go back into that cycle. However, it needs stability and some direction by government to help those regions to continue to have moneys and

[Translation]

**Le sénateur Thériault:** Mais même s'ils paient 2 p. 100 alors que tout le monde paie 5 p. 100, rien ne garantirait que l'entreprise ne deviendrait pas insolvable.

**M. Rice:** Si les dépôts garantis étaient limités à la façon dont l'argent a été prêté et si les critères étaient établis à ce à quoi étaient liées les valeurs de prêt et que le tout relevait de la SADC, on pourrait y arriver.

**Le sénateur Charbonneau:** Monsieur Rice, j'ai lu votre mémoire hier, mémoire dans lequel vous déclarez que l'argent des déposants dans les établissements financiers devrait être utilisé pour la croissance du Canada et non pour les profits des actionnaires. C'est un autre débat. Vous avez aussi dit que les placements au Canada devraient servir à la croissance du pays. Dites-vous que cela exclurait les établissements financiers qui investissent à l'étranger?

**M. Rice:** Si cela implique des dépôts assurés, oui.

J'ai écrit un article à ce sujet et vous en trouverez une copie parmi la documentation qui vous a été remise. J'ai également interrogé M. Mackenzie à ce sujet l'année dernière. Je lui ai demandé si le gouvernement prévoit des mesures de protection pour garantir aux déposants canadiens qui prêtent leur argent à ces institutions que leur argent est en lieu sûr — c'est-à-dire qu'il reste au Canada ou qu'il est contrôlé au Canada — ou si cet argent va grossir d'importants fonds communs et est investi à l'étranger pour assurer un rendement aux actionnaires et ce, aux dépens du déposant?

Cette situation rappelle les événements qui se sont produits aux États-Unis et qui ont entraîné la faillite des institutions d'épargne. Les choses sont toutefois différentes au Canada. Nos règlements sont beaucoup plus sévères, ce qui a empêché que ce genre de situation se produise au Canada, entre autres l'utilisation sans restrictions de placements assurés. Les propriétaires des institutions d'épargne aux États-Unis ont pris l'ensemble des dépôts assurés et les ont utilisés comme bon leur semblait, sans restrictions, partant du principe que comme cet argent était de toute façon assuré par le gouvernement ils n'en étaient pas responsables.

Malgré l'adoption de cette mesure, le régime d'assurance fédéral des États-Unis n'a pas prévu de coassurance. Il a continué avec un montant de 100 000 \$ et a apporté des éclaircissements et des restrictions quant à l'utilisation de cette somme et à la manière dont elle serait prêtée après avoir été déposée, plutôt que de procéder de la façon inverse.

J'ai des réserves à propos des restrictions que l'on impose aux Canadiens relativement au placement de leur argent. La croissance des plus petites collectivités dans ce pays, situées à l'extérieur des grands centres métropolitains, et les sources de financement à leur disposition sont également des questions qui me préoccupent. Nous assisterons peut-être à la réapparition des caisses populaires, des banques locales et régionales. C'est ainsi que sont nées bon nombre des grandes banques. On revient peut-être à cette tendance. Quoi qu'il en soit, il faut que le gouvernement assure une certaine stabilité et une certaine

[Text]

resources available to them to expand and develop within their own.

**Senator Charbonneau:** If you extend that reasoning, Mr. Rice, you would be out of a job, because you might as well have the government do everything.

**Mr. Rice:** No I am not. I am not advocating that sort of measure.

**Senator Charbonneau:** If you apply all the rules and regulations that you are fostering, that would be the end result, though.

**Mr. Rice:** Today there seems to be a tightening of the regulations around smaller institutions. The press and the media are saying that the smaller institutions are no longer viable. It is very difficult for people trying to raise capital to establish small institutions. That opportunity is just not as available because of what we are hearing, all the external threats that may restrict them on how they operate, and so on.

That is what is happening today. If there was clearer direction, that would allow these areas to grow and develop on their own. Today we are sitting in a period of limbo. No one really knows what is taking place. At the same time, the world trading floor has become much smaller. Things are moving much quicker. Trades are taking place overnight in Japan. The trading floor is now open 24 hours per day. This situation has been growing and evolving for the last five years. Such facilities were not available 20 years ago. These institutions are moving and capitalizing on a lot of things.

I would hope that the government would come back with fixed, long term rates on Canada Savings Bonds again, instead of having those bonds float on Treasury Bill rates, which are, in turn, subject to short term financing. That causes the currency to float up and down. If there were some sort of long term bonds available whereby Canadians could put their money away for the long term, in order to help finance and stabilize our economic conditions in this country, it would be an improvement over the current situation. There would be less "hiccuping" in the system adversely affecting our Canadian dollar. This situation has all come about within the last five years, and it is persisting.

**Senator Angus:** Mr. Rice, let me say that that was an excellent presentation. You bring a different slant to the matters that we have been discussing. Are you familiar with the views of Mr. Evans of the Trust Companies Association?

**Mr. Rice:** I have had discussions with Mr. Evans continuously over the last four or five years. His viewpoint has changed considerably from what his original stance was concerning some of our approaches. Some changes in direction have taken place there.

**Senator Angus:** On some of the broader issues, I feel that perhaps you and he are on the same wavelength.

**Mr. Rice:** Yes, that is correct.

[Traduction]

orientation afin que ces régions puissent continuer à disposer du financement et des ressources nécessaires pour assurer leur propre développement.

**Le sénateur Charbonneau:** Si vous poursuiviez ce raisonnement, monsieur Rice, vous n'auriez plus d'emploi car vous semblez préconiser que le gouvernement fasse tout.

**M. Rice:** Non pas du tout. Je ne préconise pas ce genre de mesure.

**Le sénateur Charbonneau:** Il n'en reste pas moins que si l'on appliquait l'ensemble des règles et règlements que vous préconisez, c'est ce à quoi on aboutirait.

**M. Rice:** Aujourd'hui, il semble que le carcan se resserre autour des petites institutions. La presse rapporte que les petites institutions ne sont plus viables. Il est très difficile de réunir des capitaux pour mettre sur pied de petites institutions. Cette possibilité n'existe tout simplement pas en raison de toutes les menaces extérieures qui risquent de restreindre entre autres leur mode de fonctionnement.

Voilà quelle est la situation aujourd'hui. Il faudrait qu'il existe une orientation plus précise pour permettre à ces secteurs de se développer. Aujourd'hui nous sommes encore dans les limbes. Personne ne sait vraiment ce qui se passe. Parallèlement, le marché boursier mondial est devenu beaucoup plus petit. Les choses bougent beaucoup plus vite. Des transactions ont lieu pendant la nuit au Japon. La bourse est maintenant ouverte 24 heures sur 24. C'est un phénomène qui se développe depuis les cinq dernières années. De telles possibilités n'existaient pas il y a vingt ans. Ces institutions effectuent des transactions de toutes sortes.

Il serait bon que le gouvernement rétablisse des taux fixes à long terme pour les Obligations d'épargne du Canada au lieu que ces taux suivent ceux des Bons du Trésor qui font alors l'objet de financement à court terme. Cela entraîne des fluctuations de la devise. S'il existait des obligations à long terme qui permettraient aux Canadiens de faire des placements à long terme qui contribueraient à renflouer l'économie de notre pays et à stabiliser la situation économique, ce serait une amélioration par rapport à la situation actuelle. Le système aurait moins de hauts et de bas susceptibles d'influer sur la valeur de notre dollar canadien. C'est un phénomène que l'on constate depuis les cinq dernières années et qui persiste.

**Le sénateur Angus:** Monsieur Rice, votre présentation a été excellente. Vous jetez un jour nouveau sur les questions dont nous avons discutées. Êtes-vous au courant des opinions de M. Evans de l'Association des compagnies de fiducie?

**M. Rice:** J'ai eu l'occasion de discuter de façon suivie avec M. Evans au cours des quatre ou cinq dernières années. Au cours de cette période, il a nettement changé d'opinion à propos de certaines de nos approches. On a constaté un certain changement d'orientation à cet égard.

**Le sénateur Angus:** En ce qui concerne certaines questions plus générales, j'ai l'impression que vous êtes peut-être tous les deux sur la même longueur d'onde.

**M. Rice:** Oui, c'est exact.



## [Texte]

**Senator Angus:** When you boil down some of these issues, it really amounts to "big versus small". Concerning the co-insurance issue, we have the big banks which come here — for example, we heard from Ms Sinclair. These people state that co-insurance is comparable to motherhood: We have to have it. Then you and Mr. Evans say, "What do you mean? We need competition. The big banks are in favour of it because the premiums will be less costly for them." Is that correct?

**Mr. Rice:** That is correct. The big banks must be more accountable, and must be brought to a level of fair competition, and not by simply using the short term, non-interest-bearing accounts.

Recently, I talked to a banking vice-president who said that the cost of his money is cheaper today than that being raised by his competitors. I was amazed by that statement. I said, "How do you arrive at that conclusion? Your deposit rates are the same." He said, "We do not go by the rate at which we are lending out that day; we go by the total of all the deposits that are in place that day, and the total rate of return that we are paying out on those deposits, including the non-interest-bearing checking accounts, and so on. That is all lumped together. Match that with what we are lending out at today, and that is our spread."

That is mismanagement compared to the way in which the companies and banks used to manage, because those rates used to match.

**Senator Angus:** Yes, the big trust companies.

**Mr. Rice:** Even the small trust companies used to match. They would bring in a deposit and try to match it with a term that the money was being lent. To go back to the old system, the trust companies were the mid-term lenders, the banks were the short-term lenders and the insurance companies were the long-term lenders. If you wanted a 30-year mortgage, you went to an insurance company, which then offset that mortgage against its annuities and its long term commitment premiums. If you turn that around with the trust industry, they would lend out five-year deposits and mortgages. Then if you wanted a mortgage of up to five years, you could go to a trust company and get it. If you wanted a demand loan, you would go to the bank. However, the banks have taken control of mortgage lending by using that short-term money to lower their costs.

**Senator Angus:** And it made a mess.

**Mr. Rice:** It made a mess of the whole thing in forcing their competitors out of business, and being non-competitive, and then blaming the consumer who has lent moneys to these institutions to put into mortgages or real estate investments.

## [Translation]

**Le sénateur Angus:** En ce qui concerne certaines de ces questions, les arguments se résument en fait à la situation des grosses banques par rapport aux petites banques. En ce qui concerne la question de la coassurance, les grosses banques qui ont comparu devant nous — nous avons entendu par exemple le témoignage de M<sup>me</sup> Sinclair, qui a entre autres déclaré que la coassurance se compare à la maternité: on ne peut s'en passer. Puis des gens comme vous et M. Evans qui déclarent que la concurrence est nécessaire et que les grosses banques y sont favorables parce que les primes seront alors moins coûteuses pour elles. Est-ce exact?

**M. Rice:** C'est exact. Il faut que les grosses banques assument une plus grande part de responsabilité et livrent une concurrence équitable et ne se contentent pas simplement d'utiliser les comptes à court terme non productifs d'intérêt.

Récemment, je m'entretenais avec le vice-président d'une banque qui a déclaré que l'argent placé dans sa banque lui revient moins cher aujourd'hui que les fonds mobilisés par ses concurrents. Cette déclaration m'a estomaqué. Je lui ai demandé comment il arrivait à cette conclusion puisque leurs taux de dépôt sont les mêmes. Il a expliqué qu'il ne se fondait pas sur le taux des prêts fixé pour la journée mais sur le total des dépôts en mains cette journée-là et le taux de rendement total de ces dépôts, y compris les compte-chèques non productifs d'intérêt. Toutes ces données sont mises ensemble. Il suffit de les comparer avec le taux des prêts fixé pour la journée pour établir l'écart.

Comparativement à la façon dont les compagnies et les banques géraient autrefois leurs affaires, c'est de la mauvaise gestion parce que ces taux concordaient habituellement.

**Le sénateur Angus:** Oui, les grosses sociétés de fiducie.

**M. Rice:** Même les taux des petites compagnies de fiducie concordaient. Elles tâchaient d'assortir un dépôt à la durée du prêt. Pour revenir à l'ancien système, les sociétés de fiducie étaient des prêteurs à moyen terme, les banques des prêteurs à court terme et les compagnies d'assurance des prêteurs à long terme. Pour obtenir une hypothèque de 30 ans, il fallait s'adresser à une compagnie d'assurance qui portait alors l'hypothèque en réduction de ses rentes et de ses primes à long terme. De leur côté, les sociétés de fiducie accordaient des dépôts et des hypothèques de cinq ans. Pour obtenir une hypothèque d'un maximum de cinq ans, on pouvait s'adresser à une société de fiducie. Pour un prêt à demande, il fallait s'adresser à la banque. Mais les banques ont pris le contrôle du marché des prêts hypothécaires en utilisant des placements à court terme pour réduire leurs coûts.

**Le sénateur Angus:** Et cela a semé la pagaille.

**M. Rice:** En effet, cela a semé la pagaille parce qu'elles ont évincé leurs concurrents du marché puisqu'ils n'étaient plus compétitifs. Puis, on a rejeté la responsabilité sur le consommateur qui prête de l'argent à ces institutions pour qu'elles l'investissent dans des hypothèques ou des placements immobiliers.



[Text]

**Senator Angus:** You may or may not know that, since late 1992, the Department of Finance has been studying this whole issue of deposit insurance. Are you on their committee, by any chance?

**Mr. Rice:** No, I am not.

**Senator Angus:** Are you familiar with its existence and the work it has been doing?

**Mr. Rice:** Yes.

**Senator Angus:** Have you made known to that committee these views that you hold?

**Mr. Rice:** Somewhat indirectly, yes. I have written summaries to other government representations on several occasions over the last three or four years, voicing some of these opinions. We made a submission, and I met with Mr. King and his committee, I think a year ago, on CDIC. I met with Mr. Sabourin on three occasions on some of these issues, and with some of his people.

**Senator Angus:** Did you appear before the House of Commons Finance Committee that was studying the subject of lending credit for small business recently?

**Mr. Rice:** No, I was unaware of that.

**Senator Angus:** These views that you hold are interesting to me because, on the one hand, Senator Charbonneau has suggested that they smack of wanting more regulations. On the other hand, it comes through to me that you are philosophically a laissez-faire person, and you are in favour of more competition, more openness in the system and more flexibility. Yet we are caught here because of the way the big banks, as we know, have continually squeezed out the smaller ones, along the lines you have talked about. Are you saying that we have to have this additional regulation in the short term to create a healthier climate for the smaller people?

**Mr. Rice:** Yes, and let me say it this way: In my opinion, what I am saying is no different than what the banks have already done when depositors lent them the money. From the point of view of the consumer, when he walks into a financial institution, the consumer is lending his money to that institution. There has been no tightening of the criteria with respect to what is being done with that money.

However, if a consumer walks in the other door and wants to borrow from that institution, the banks, from the lessons they have learned over the last ten or fifteen years with respect to bankruptcy, have tightened up the terms and conditions under which they lend their money out, once it is in through their door.

However, there has been no tightening with respect to protecting the consumer when he lends his money to those institutions to operate with or to lend back. That is what I am talking about. The systems should be completely parallel to what the institutions are doing when they lend money out. That does not necessarily require more regulations. It merely requires a clearer criteria and a monitoring system as to how those consumer funds are managed, once they are through the door. The

[Traduction]

**Le sénateur Angus:** Vous ne le savez peut-être pas mais depuis la fin de 1992, le ministère des Finances étudie toute cette question de l'assurance-dépôts. Faites-vous partie de son comité par hasard?

**M. Rice:** Non.

**Le sénateur Angus:** Êtes-vous au courant de son existence et de ses travaux?

**M. Rice:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Avez-vous communiqué à ce comité vos opinions à ce sujet?

**M. Rice:** Indirectement oui. J'ai rédigé des sommaires à l'intention d'autres représentants du gouvernement à plusieurs reprises au cours des trois ou quatre dernières années dans lesquels j'ai exprimé certaines de ces opinions. Nous avons présenté un mémoire et j'ai eu l'occasion de rencontrer M. King et son comité il y a un an, je crois, à propos de la SADC. J'ai rencontré M. Sabourin à trois reprises pour discuter de certaines de ces questions ainsi que certains de ses collaborateurs.

**Le sénateur Angus:** Avez-vous comparu devant le Comité des finances de la Chambre des communes chargé d'étudier la question des prêts à la petite entreprise récemment?

**M. Rice:** Non, je n'étais pas au courant de cela.

**Le sénateur Angus:** Je trouve vos opinions intéressantes parce que, comme le sénateur Charbonneau l'a laissé entendre, d'une part, elles semblent préconiser une réglementation accrue. D'autre part, j'ai l'impression que vous êtes plutôt partisan du laissez-faire, d'une concurrence accrue et d'une plus grande souplesse de la part du système. Nous nous trouvons donc devant un dilemme parce que les grosses banques n'ont cessé d'évincer les plus petites, comme vous l'avez expliqué. En fait ce que vous préconisez, c'est que nous adoptions des règlements supplémentaires à court terme pour créer un climat plus sain pour les plus petites institutions?

**M. Rice:** Oui et je l'explique ainsi: À mon avis, les mesures que je préconise ne diffèrent en rien de celles que les banques ont déjà prises une fois que les déposants leur prêtent de l'argent. Ce consommateur se trouve à prêter son argent à cette institution. Or, les critères régissant l'utilisation qui doit être faite de cet argent n'ont pas été resserrés.

Par contre, si un consommateur veut emprunter de cette institution, les banques, à la lumière de leur expérience des 10 ou 15 dernières années en matière de faillites, ont resserré les conditions auxquelles elles prêtent leur argent.

Les critères destinés à protéger le consommateur lorsqu'il prête de l'argent à ces institutions n'ont pas été resserrés. Voilà le fond du problème. Il faudrait instaurer des mécanismes entièrement parallèles à ceux adoptés par les institutions lorsqu'elles prêtent de l'argent. Cela ne signifie pas nécessairement d'établir des règlements supplémentaires. Il suffit tout simplement de préciser les critères et les mécanismes de contrôle destinés à déterminer comment les fonds de ces consommateurs doivent être gérés une

## [Texte]

regulations are there; CDIC is there. However, those regulations and the relevant bodies should be given the necessary clout to institute some measurement or some criteria whereby they, too, will have a say in what is done with that money by those institutions once it is through the door. That section of CDIC regulation is missing, in my opinion.

**Senator Angus:** I have another question relating to "blowing the whistle", if you want, on an institution, whether it be the ones you have mentioned today, Principal Trust or Greymac, or any other. We have had discussion here about who has the onus, who should have the onus, and how much power should they have in terms of pulling the plug. We have heard about the role of the directors: Are they properly accountable? We have heard about the external auditors. They get off the hook with 20,000 different disclaimers. Today, you look at the certificate at the front of the audit, and they are out of everything. In that case, why have them?

**Mr. Rice:** I think the directors should be made responsible for the auditors' reports. I think anybody representing that institution, and even the shareholders who are investing money in that institution, should be partially responsible; in other words, whoever is supporting that institution and getting high earnings and dividends back from it, more so than the consumer.

**Senator Angus:** May I interject to finish my question? Then as between the regulator and the insurer, we have heard that CDIC is there; they are just the insurer and, although they have these monthly meetings and they look at certain reports that are supposed to come in from OSFI, really it is OSFI's job to monitor such institutions. However, they do not want to pull the plug because it might undermine confidence in the system. As a result — at least, I have the impression in any event, that some of these unhealthy types are allowed to carry on too long.

**Mr. Rice:** We, as an organization — and I as an individual — have asked the question of OSFI, of CDIC and also of the trust company association: Who are the bad boys? Where are the concerns or issues? The response that I get is, "We cannot tell you because such information is confidential, and it may destroy that institution, whether or not they are solid or strong. We will not let anybody know who is on our watch list." I replied, "How, then, can the consumer decide? How can I make recommendations to the consumer?"

An example of what I am talking about is the CCB Bank. I took them off my board for a period of a year, because there was something going on that did not make sense, with their rates going up and down and some of their marketing. It just did not make sense. We put them back on our board after receiving a letter from them, supported by the government of Canada of the day, saying that they were healthy and in good shape. Six months later, bang, it was gone. That sort of information is being kept behind closed doors and is not available to the media — and it is obvious why. Like Standard Trust, the short-term deposits

## [Translation]

fois qu'ils sont déposés à la banque. Les règlements existent et la SADC existe. Ce qu'il faut, c'est que ces règlements et les organismes compétents aient suffisamment de poids pour que puissent être instaurés des mécanismes ou critères qui permettront de régir l'utilisation de cet argent par ces institutions. C'est à mon avis une lacune de la réglementation du SADC.

**Le sénateur Angus:** J'ai une autre question concernant la dénonciation, si vous voulez, d'une institution, qu'il s'agisse de celles que vous avez mentionnées aujourd'hui, Principal Trust ou Greymac. Nous avons discuté ici de ceux à qui cette responsabilité doit ou devrait incomber et de l'étendue du pouvoir qui devrait leur être conféré pour ce qui est de dénoncer les irrégularités. On a parlé du rôle des directeurs: Assument-ils correctement leurs responsabilités? On a également parlé des vérificateurs externes qui arrivent à s'en tirer par toutes sortes de démentis. À quoi servent-ils donc?

**M. Rice:** J'estime que les directeurs devraient être tenus responsables des rapports des vérificateurs. J'estime que quiconque représente cette institution et même les actionnaires qui placent de l'argent dans cette institution devraient être partiellement responsables; en d'autres mots, quiconque soutient cette institution et obtient en retour des gains et des dividendes élevés, plutôt que le consommateur.

**Le sénateur Angus:** Puis-je vous interrompre pour terminer ma question? Puis nous avons appris qu'entre le régulateur et l'assureur se trouve la SADC; elle joue simplement un rôle d'assureur et bien qu'elle tienne des réunions mensuelles et examine certains rapports censés provenir du BSIF, en fait c'est au BSIF qu'il incombe de surveiller de telles institutions. Mais on ne veut pas dénoncer les irrégularités de crainte que cela ébranle la confiance dans le système. Par conséquent, c'est du moins mon impression, on n'intervient pas assez tôt pour mettre fin aux agissements de certains de ces individus peu recommandables.

**M. Rice:** Notre organisation et moi-même à titre personnel avons souvent posé la question au BSIF, à la SADC et également à certaines associations de sociétés de fiducie: Qui sont les mauvais éléments? Quels sont les sujets de préoccupation? À chaque fois on nous répond qu'il est impossible de nous fournir cette information parce qu'elle est confidentielle et risquerait de détruire l'institution en question, qu'elle soit solide ou non. Ces organisations refusent absolument de nous divulguer les noms des personnes qu'elles surveillent. Ce à quoi je réponds, «Comment alors le consommateur peut-il prendre une décision? Comment puis-je faire des recommandations aux consommateurs?»

Prenons par exemple la Banque CCB. Je l'ai rayée de ma liste pendant un an parce qu'il s'y passait des choses qui n'avaient pas de sens; ses taux fluctuaient constamment et certains éléments de sa mise en marché n'avaient pas de sens. Nous l'avons remise sur notre liste après avoir reçu une lettre de la banque même, appuyée par le gouvernement du Canada de l'époque, indiquant que sa situation était saine. Six mois plus tard, boum, elle avait disparu. C'est le genre d'information que l'on garde secrète et on ne la met pas à la disposition des médias, pour des raisons évidentes. Comme Standard Trust, les dépôts à court terme disparaissent et le



[Text]

disappear and the problem becomes worse. Even you people do not get that report so that you know who is healthy in Canada.

**Senator Angus:** We have no clue. Nor does the average consumer, who goes fairly high up in his level of sophistication, in my view, when he is putting out money, whether it is at 30, 60 or 90.

I do not know much about deposit brokers. I have your brochure and I will read it very carefully, and I think all my colleagues will do the same. I am sorry that I did not have time to do so this morning.

Normally, an average consumer would phone up their bank, the big bank, ask what they do, and what are the rates. If I understand your role, you are like a stockbroker. You know what is going up. If I want to buy low and sell high, and if I have \$100,000 to put out for 60 days, you would give me a whole range of available options. You might even recommend or be able to say what the level of insurance or security of my deposit would be. Is that correct?

**Mr. Rice:** Right, and the terms and conditions which are prevalent with the various institutions. It is the same as qualifying the investment dealer.

The banks are also now positioning to be able to offer other institutions deposits through their system. TD Trust, Greenline Trading and these other places are doing that under the investment dealers' regulations. Many of them are getting into that area. It is sort of one-stop shopping.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Rice, for coming this morning. We appreciate you taking the time, and for sending us such a long and thoughtful brief. We will certainly consider it when we are writing our report.

The next witness is from the Department of Finance, Mr. Nick Le Pan, whom I think all of you have met here on a number of occasions. He is the assistant deputy minister in the Department of Finance responsible for a number of policy issues, but specifically issues relating to financial institutions and financial institution reform. Mr. Le Pan, thank you for taking the time to come.

As an aside, may I say to both senators and witnesses that I believe lunch is on its way. On the other hand, I should tell you that it is the sort of sandwich lunch we are becoming very familiar with, and you may decide you want to skip lunch. Nevertheless, lunch will be available shortly.

As members of the committee will recall, when we began this discussion some time ago, it was agreed that the department would appear late in our discussions — just prior, in fact, to our finishing up next week, in advance of the time of the summer break. We are finishing with the CLHIA next Thursday.

[Traduction]

problème s'aggrave. Même des gens comme vous ne savent pas quelles sont les institutions saines au Canada.

**Le sénateur Angus:** Nous n'en avons aucune idée, pas plus que le consommateur moyen qui est relativement avisé à mon avis lorsqu'il place de l'argent, que ce soit sur 30, 60 ou 90 jours.

Je ne connais pas grand-chose à propos des courtiers en dépôts. J'ai votre brochure et je la lirai soigneusement et je pense que tous mes collègues feront de même. Je regrette de ne pas avoir eu le temps de le faire ce matin.

Habituellement, un consommateur moyen qui téléphone à sa banque se renseigne sur ce qu'il doit faire et sur les taux. Si je comprends bien votre rôle, vous êtes un peu comme un agent de change. Vous savez quelles sont les valeurs en hausse. Si je veux acheter quand les valeurs sont à la baisse et vendre quand elles sont à la hausse, et si j'ai 100 000 \$ à placer pendant 60 jours, vous me proposeriez tout un éventail d'options. Vous seriez peut-être même en mesure de m'indiquer le niveau d'assurance ou de sécurité de mon dépôt. Est-ce exact?

**M. Rice:** En effet, ainsi que les conditions en vigueur au sein de diverses institutions. C'est le même travail qu'un courtier en valeurs mobilières.

Les banques maintenant se positionnent également pour pouvoir offrir les dépôts d'autres institutions par l'intermédiaire de leur système. C'est ce que font TD Trust et Greenline Trading en vertu des règlements régissant les courtiers en valeurs mobilières. Nombre d'entre eux font leur entrée dans ce secteur. C'est un peu comme un supermarché de la finance.

**Le président:** Merci, monsieur Rice, d'avoir pris le temps de comparaître devant nous ce matin. Nous vous remercions également de nous avoir fait parvenir un mémoire aussi détaillé et profond. Nous ne manquerons pas d'en tenir compte lorsque nous préparerons notre rapport.

Le prochain témoin provient du ministère des Finances. Il s'agit de M. Nick Le Pan. Je pense que vous avez tous eu l'occasion de le rencontrer ici à quelques reprises. Il est le sous-ministre adjoint du ministère des Finances responsable d'un certain nombre de questions de politique, particulièrement celles ayant trait aux institutions financières et à la réforme des institutions financières. Monsieur Le Pan, merci d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer.

En aparté, puis-je indiquer aux sénateurs et aux témoins que le déjeuner devrait être bientôt servi. Je devrais par ailleurs vous dire que c'est le type de casse-croûte que nous commençons à connaître assez bien et vous pourrez peut-être décider de sauter le déjeuner. Quoi qu'il en soit, il sera bientôt servi.

Les membres du comité se souviendront que lorsque nous avons entamé cette discussion il y a quelque temps, il avait été convenu que le ministère comparaitrait vers la fin de nos audiences qui se terminent la semaine prochaine avant le congé d'été. Nous mettrons fin à nos audiences par la comparution de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes jeudi prochain.



**[Texte]**

We asked the Department of Finance to send a representative, namely Mr. Le Pan, and to have him talk about the sorts of issues on which we have been hearing testimony throughout the last two or three months. I know the department has had representatives at all our hearings, so I think it is reasonable that we should feel free to raise questions with Mr. Le Pan about the comments of the other witnesses.

Mr. Le Pan has an opening statement which was circulated this morning. For the record, it might be useful, sir, if you actually went through it. Then we will proceed to ask you questions. Again, welcome back. For the record, would you identify the individuals who are with you?

**Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister, Department of Finance:** Thank you, Mr. Chairman. With me today are Ray LaBrosse, who is Director of the Financial Institutions Division, and Julie Dickson, who is chief in that section of that division in my part of the Department of Finance.

Let me say, senators, that I am very pleased to be here this morning. What I thought I might do, following on your invitation, is to go through, at least briefly, and highlight some of the elements in the statement that I provided to the committee. Then, obviously, I am prepared to take questions on any of that territory.

The material that I provided to the committee fundamentally covers three areas. One is a short background highlighting three or four key points on developments in this sector in which we have been involved, or that are germane, in my opinion, to the deliberations of this committee since the last time I was here in depth a year or so ago.

Indeed, I may take this opportunity to indicate, senators, that we plan to provide to the committee, in advance of its deliberations later on this fall, a piece of paper on some broader issues with some update on what has been happening in this sector since the reform legislation passed in 1992. I hope that may be useful in terms of providing information both on activities and issues that have been brought to our attention, as this committee begins to look more closely at the run-up to the potential 1997 revision.

With respect to the subject of consolidation, in terms of developments since 1992, some \$55 billion in trust and loan company assets has moved into the banking or life insurance areas since the end of 1991. I would also note that in fact the credit union movement has also become stronger. Parenthetically, we have had recently, of course, the acquisition of a bank by the Caisse Desjardins. When one looks to what has happened to competition in this sector, one must look not only at the deposit-taking side of the banks and trust companies but bring in the credit union movement as well.

Recently, there has also been some consolidation activity in the life insurance area, and a number of mergers such as Canada Life/New York Life and the Confederation Life/Great West Life situation. There are also a couple of first-time actual failures in

**[Translation]**

Nous avons demandé au ministère des Finances d'envoyer l'un de ses représentants, en l'occurrence M. Le Pan, pour qu'il nous entretienne du type de questions sur lesquelles ont porté les témoignages des deux ou trois derniers mois. Je sais que des représentants du ministère étaient présents à toutes nos audiences. Par conséquent, j'estime raisonnable que nous puissions poser des questions à M. Le Pan à propos des commentaires faits par les autres témoins.

M. Le Pan a une déclaration préliminaire que nous avons fait circuler ce matin. Il serait peut-être utile que vous nous la lisiez. Puis nous vous poserons des questions. Pourriez-vous nous présenter les personnes qui vous accompagnent?

**Nick Le Pan, sous-ministre adjoint, ministère des Finances:** Merci, monsieur le président. Aujourd'hui je suis accompagné de Ray LaBrosse, directeur de la Division des institutions financières, et de Julie Dickson, qui est chef de la section de cette division relevant de mon secteur au ministère des Finances.

Je suis très heureux d'être des vôtres aujourd'hui. Comme vous m'y avez invité, j'aborderai brièvement certains éléments de la déclaration que j'ai remise au comité, puis je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le document que j'ai remis au comité aborde essentiellement trois aspects. En premier lieu, on y donne un bref aperçu de trois ou quatre éléments clés concernant l'évolution de ce secteur et à laquelle nous avons participé ou qui se rapportent à mon avis aux délibérations de ce comité depuis ma dernière comparution devant vous il y a à peu près un an.

Je profite de cette occasion pour vous indiquer que nous prévoyons fournir au comité, préalablement aux audiences qu'il tiendra plus tard cet automne, un document qui traitera de questions plus générales et fera la mise à jour sur les événements dans ce secteur depuis l'adoption de la législation prévoyant la réforme de ce secteur en 1992. J'espère que cette mise à jour sur les activités et les questions qui ont été portées à notre attention sera utile au comité alors qu'il s'apprête à étudier la question de plus près en prévision de l'examen de 1997.

En ce qui concerne l'évolution de la situation depuis 1992, au chapitre du regroupement, environ 55 milliards de dollars d'actifs de sociétés de fiducie et de prêt sont passés dans des banques ou des compagnies d'assurance-vie depuis la fin de 1991. Je soulignerai également que le mouvement des caisses populaires a aussi pris plus d'ampleur. J'ajouterai entre parenthèses l'acquisition récente d'une banque par la Caisse Desjardins. Lorsque l'on étudie la situation de la concurrence dans ce secteur, il faut non seulement prendre en compte les activités de dépôt des banques et des sociétés de fiducie mais également le mouvement des caisses populaires.

Récemment, on a également constaté un certain regroupement dans le domaine de l'assurance-vie tel que les fusions de Canada Life/New York Life et de Confederation Life/Great West Life. L'industrie de l'assurance-vie a également connu pour la première

[Text]

the life insurance industry. One, of course, is a provincial company and one a federal company.

A number of commentators have expressed the view that consolidation is not over. A number of foreign banks, of course, have also reduced or ceased their presence in Canada.

With respect to the subject of cross-ownership, under the legislation which permitted much greater cross-ownership, large domestic banks have all established or acquired trust and loan subs. In the insurance industry, Manulife has converted several trust subsidiaries into a Schedule II bank; the Royal Bank acquired Voyageur Insurance, and so forth. The CIBC became the first bank to acquire insurance subs. There has been some cross-ownership occurring in the past couple years.

The industry has continued to develop new products and services. The rapid growth of mutual funds has continued. The actual level of sales in mutual funds has doubled compared to what it was two years ago.

The EFT/POS, the electronic funds transfer/point of sale system, has expanded across the country, and only remains to be implemented in the Maritimes. I point that out parenthetically because of the fact that clearing and settlement issues are increasingly issues in this sector.

**Senator Stewart:** I wish you would not use those acronyms in formal testimony. People will be reading this testimony, I hope, and it would be nice if they knew what they were reading about.

**Mr. Le Pan:** I take your point, senator. That acronym, of course, for senators' benefit, is the electronic funds transfer/point of sale system, which is the system of terminals on retailers' counters to actually process payment transactions directly, as opposed to through the use of cash.

**The Chairman:** Are those what are commonly called debit cards?

**Mr. Le Pan:** Debit cards are a part of that system, yes.

Insurance companies are now offering more innovative products as extras on traditional policies. I note several such as emergency daycare, legal advice help-lines, and travel assistance.

In the international area, there have been two major developments touching the financial services sector in which we have been involved, other than more general developments in markets. NAFTA is the first of them that I refer to. The focus was, of course, to bring Mexico into the North American trading block. However, Canadian financial institutions are now able to establish themselves in that country, subject to market share limitations, until the year 2000. Canada provided Mexican institutions the commitments previously extended to the United States.

[Traduction]

fois quelques faillites réelles. Il s'agit entre autres d'une société provinciale et d'une société fédérale.

Un certain nombre de commentateurs ont exprimé l'opinion selon laquelle ce phénomène de regroupement n'est pas terminé. Un certain nombre de banques étrangères ont évidemment réduit ou cessé leurs activités au Canada.

En ce qui concerne la propriété croisée, en vertu de la loi qui autorisait dans une plus grande mesure la propriété croisée, les grandes banques nationales possèdent toutes des filiales dans le domaine des fiducies et des prêts qu'elles ont établies ou acquises. Dans l'industrie de l'assurance, Manuvie a transformé plusieurs sociétés filiales de fiducie en une banque de l'annexe II; la Banque royale a acheté Voyageur Insurance, et cetera. La CIBC est la première banque à avoir établi des filiales dans le domaine de l'assurance. Il y a eu quelques cas de propriété croisée ces dernières années.

L'industrie a continué de mettre au point de nouveaux produits et services. La croissance rapide des fonds de placement s'est poursuivie. La vente réelle de tels fonds a doublé par rapport à ce qu'elle était il y a deux ans.

Le EFT/POS, système de transfert électronique de fonds au point de vente, s'est étendu dans tout le pays et ce n'est que dans les Maritimes qu'il reste à implanter. Je le souligne entre parenthèses, étant donné que les questions de compensation et de règlement se posent de manière de plus en plus aiguë dans ce secteur.

**Le sénateur Stewart:** J'aimerais que vous vous absteniez d'utiliser de tels acronymes dans votre témoignage. Des gens vont, je l'espère, lire ce témoignage et il serait bon qu'ils puissent comprendre ce qu'ils lisent.

**M. Le Pan:** Je vous comprends, sénateur. Pour que les sénateurs comprennent bien, cet acronyme signifie système de transfert électronique de fonds au point de vente; il s'agit du système de terminaux chez les détaillants qui leur permet de traiter des opérations de paiement directement sans passer par l'échange d'argent liquide.

**Le président:** S'agit-il de ce que l'on appelle couramment les cartes de crédit?

**M. Le Pan:** Les cartes de crédit font effectivement partie de ce système.

Les sociétés d'assurances offrent maintenant de nouveaux produits en plus des contrats traditionnels. Il peut s'agir de soins d'urgence, de lignes de secours pour obtenir des conseils juridiques et d'aide en voyage.

Dans le domaine international, le secteur des services financiers a connu deux grands changements auxquels nous avons pris part, en plus des changements plus généraux sur les marchés. L'ALÉNA est le premier dont je veux parler. Il s'agissait bien sûr d'intégrer le Mexique dans le bloc commercial de l'Amérique du Nord. Toutefois, les institutions financières canadiennes sont maintenant en mesure de s'établir dans ce pays, sous réserve de limites quant à la part de marché, jusqu'à l'an 2000. Le Canada a pris envers les institutions mexicaines les mêmes engagements qu'envers les institutions américaines.



[Texte]

While this is not, perhaps, the immediate focus of the committee, however, because international issues are ones that I think are increasingly important, I also want to emphasise that this was the first principles-based approach for financial services in any free trade agreement. By "principles-based approach", I mean to establish principles applying to the financial services sector. I refer to them as national treatment, most favoured nation treatment, and the consumer right to purchase financial services on a cross-border basis.

NAFTA also provided for a dispute-settlement mechanism in financial services which had not been fully part of the free trade agreement. That is a development vis-à-vis the United States, of course, referring to NAFTA, because the free trade agreement had not included a dispute-settlement mechanism applying to banking and securities.

GATS is the General Agreement on Trade and Services. The Uruguay Round, so-called, brought financial services under the GATT for the first time. Again, it provided more multilateral rules of the road and dispute settlement mechanisms. While most countries commit to bind or keep open their present levels of market access, and in some cases to roll back on a most favoured nation or MFN basis, Canada committed to eliminate the ownership restrictions for signatories to this agreement and the 12 per cent asset ceiling on foreign banks that had previously been removed for the United States and Mexico as part of the NAFTA.

The GATS agreement on financial services can be re-opened at the beginning of 1996 to allow greater pressure to be put on a number of countries that are important to the banking and insurance sector, particularly some countries in Southeast Asia, to liberalize their regimes and increase the access of foreign financial institutions.

In the clearing and settlement area, while Canada remains the only industrialized country without a system to clear large payments electronically with same-day finality, much progress has been made under the aegis of the Canadian Payments Association in this regard to develop such a system. Also, the system for processing all government bond transactions through the Canadian Depository for Securities, CDS, has finally been agreed to.

I note this parenthetically because I think clearance and settlement issues not only have an impact on safety and soundness, which they do, but they also have an impact on the efficiency of our system, and it is important that we continue to make developments in these areas as we move forward.

Turning more to the subject of the hearings that you have had, senators, over the past period of time, with respect to the supervisory system, deposit insurance and related issues, my staff, in consultation with OSFI, CDIC, and the Bank of Canada, began focusing on these issues a number of months ago. I would like to share some of our thoughts with you at this point.

[Translation]

Bien qu'il ne s'agisse peut-être pas du sujet immédiat dont s'occupe le comité, mais parce que je crois que les questions internationales prennent de plus en plus d'importance, je tiens également à souligner que c'est la première fois que dans un accord de libre-échange une approche fondée sur des principes est adoptée pour les services financiers. En d'autres termes, il s'agit de fixer des principes applicables au secteur des services financiers, soit le traitement national, le traitement de la nation la plus favorisée et le droit du consommateur d'acheter des services financiers outre-frontière.

L'ALÉNA prévoit également un mécanisme de règlement des différends dans le domaine des services financiers, qui n'existait pas intégralement dans l'Accord de libre-échange. Il s'agit de quelque chose de nouveau pour les États-Unis, bien sûr, en ce qui concerne l'ALÉNA, étant donné que l'accord de libre-échange ne renfermait pas de mécanisme de règlement des différends applicable aux banques et aux valeurs mobilières.

L'AGCS est l'Accord général sur le commerce des services. À la suite des négociations Uruguay, les services financiers sont pour la première fois couverts par le GATT. L'Accord donne des règles multilatérales et un mécanisme de règlement des différends. Alors que la plupart des pays s'engagent à respecter les niveaux actuels d'accès à leur marché, et, dans certains cas, à revenir au principe de la nation la plus favorisée, ou NPF, le Canada s'est engagé à éliminer les restrictions à la propriété imposées aux signataires de cet accord, ainsi que le plafond de 12 p. 100 de l'actif des banques étrangères qui avait été précédemment supprimé pour les États-Unis et le Mexique dans le cadre de l'ALÉNA.

L'accord AGCS sur les services financiers peut être rouvert au début de 1996 pour permettre d'exercer davantage de pressions sur certains pays, comme ceux de l'Asie du Sud-Est, qui sont importants pour le secteur de la banque et de l'assurance, pour les amener à libéraliser leur régime et à accroître l'accès des institutions financières étrangères.

Dans le domaine de la compensation et du règlement, alors que le Canada reste le seul pays industrialisé à ne pas posséder de système lui permettant d'effectuer d'importants paiements par voie électronique le jour même, beaucoup de progrès ont été réalisés sous l'égide de l'Association canadienne des paiements à cet égard. Par ailleurs, le système permettant de traiter toutes les opérations relatives aux obligations d'État par l'entremise de la Caisse canadienne de dépôts de valeurs Limitée, la CCDV, a finalement été accepté.

Je souligne ce point entre parenthèses, parce qu'à mon avis, les questions de compensation et de règlement ont non seulement un effet sur la sécurité et la solidité, mais aussi sur l'efficacité de notre système et il est important que nous continuions à évoluer dans ces domaines.

Venons-en maintenant aux audiences que vous avez tenues, sénateurs, ces derniers temps, à propos du système de surveillance, de l'assurance-dépôts et des questions connexes. Les membres de mon personnel, de concert avec le BSIF, la SADC et la Banque du Canada, ont commencé à se pencher sur ces questions il y a quelques mois. J'aimerais maintenant vous faire part de certaines de nos réflexions.



*[Text]*

The two major factors driving our work in this area have been recent experience and the need to learn from it, developments in other countries, and a desire to get the cost of deposit insurance down.

The former House Finance Committee reviewed the operations of the CDIC and the Central Guarantee Trust experience and made a number of thoughtful recommendations that we have been actively studying.

As you know, a number of major changes to the supervisory system were made in 1987, in response to the issues surrounding the failure of the CCB and Northland banks. However, in 1992, the financial sector reform package resulted in changes to the business powers, added additional supervisory powers, but did not fundamentally change the supervisory system in the areas that have been talked about in recent testimony before this committee.

We are increasingly being guided by a set of principles to which the Secretary of State referred. These include the need for an efficient financial sector, one that is a key part of providing capital services to businesses and consumers.

The second principle is that while the regulatory system should help ensure that financial institutions are sound, we should avoid over-regulation and the associated costs. Increasingly, that has become a concern and, if I may say so parenthetically, has led to some of the issues about concerns in overlap and duplication between us and the CDIC.

The financial sector and the regulatory system should pay due regard to consumers' interests and needs, including issues related to disclosure. More important, the regulatory system must recognize that owning a financial institution is a privilege, not a right.

The system should recognize that failures of financial institutions will occur, but these should occur at the lowest possible cost and with a minimum amount of disruption. In my mind, this is a key principle because it implies that not every failure of a financial institution is necessarily a failure of the regulatory system. It comes from a view that preventing failures absolutely would require a regulatory system that was so burdensome that it would remove innovation and efficiency.

Last but not least, we should strive to ensure that the public's expectation of the supervisory system is realistic, and I would say not only realistic but that there is a clear communication of what the system does and does not do. That reflects some disclosure as well. Of course, we think these proposals should be pursued in a way that maintains public confidence in the system.

*[Traduction]*

Notre travail s'appuie sur deux grands éléments: l'expérience récente et la nécessité d'en tirer des leçons; l'évolution dans d'autres pays et le désir de réduire le coût de l'assurance-dépôts.

L'ancien Comité des finances de la Chambre a examiné les activités de la SADC et l'expérience de la compagnie Trust Central Guarantee, et a fait un nombre de recommandations judicieuses que nous avons étudiées de près.

Comme vous le savez, plusieurs grands changements ont été apportés au système de surveillance fédérale en 1987, pour donner suite aux questions entourant la faillite de la Banque commerciale du Canada et de Norbanque. Pourtant, en 1992, la réforme du secteur financier a non seulement entraîné des changements aux pouvoirs commerciaux des institutions financières, mais a aussi accru les pouvoirs de surveillance; elle n'a pas toutefois changé en profondeur le système de surveillance dans les domaines dont ont récemment parlé des témoins devant ce comité.

Nous suivons de plus en plus un ensemble de principes auxquels le secrétaire d'État a fait allusion. Parmi ceux-ci, mentionnons: la nécessité de mettre en place un secteur financier efficace, qui joue un rôle clé dans la fourniture de capitaux et de services aux entreprises et aux consommateurs.

Le deuxième principe est que si le système de réglementation doit permettre d'assurer la santé des institutions financières, nous devons éviter la réglementation outrancière et les coûts qui s'y rattachent. De plus en plus, cela pose un problème et si je puis me permettre de le dire entre parenthèses, c'est ce qui a suscité certaines des questions relatives au chevauchement et au double emploi entre nous et la SADC.

Le secteur financier et le système de réglementation doivent tenir dûment compte des intérêts des consommateurs et de leurs besoins, y compris les questions concernant la divulgation. Élément plus important, le système de réglementation doit reconnaître le fait que posséder une institution financière est un privilège et non un droit.

Le système doit reconnaître que des faillites d'institutions financières auront lieu, mais qu'elles doivent se produire au coût le plus bas possible et avec le minimum de perturbations. À mon avis, il s'agit d'un principe clé qui signifie que toutes les faillites ne sont pas un échec du système de réglementation. Il découle par ailleurs de la notion que la prévention des faillites exigerait absolument un système de réglementation si lourd qu'il anéantirait l'innovation et l'efficacité.

Enfin et surtout, nous devrions faire le nécessaire pour nous assurer que les attentes du public à l'égard du système de surveillance sont réalistes; non seulement cela, mais il faudrait aussi indiquer clairement ce que le système peut faire ou ne pas faire. Cela sous-entend également une certaine divulgation. Bien entendu, nous pensons que ces principes devraient être suivis d'une manière qui maintienne la confiance du public dans le système.

*[Texte]*

With that background, I should like to speak about some of the areas we have been reviewing. I am sure we will deal with these areas in more detail when you ask your questions.

We are looking at making possible an earlier resolution of the situation of institutions in financial difficulty. This would include the possibility of allowing closure of financial institutions when they still have positive capital.

Related to this, we are examining how early in the process the regulatory authorities receive detailed information on asset values under various scenarios about an institution. That is an issue to which Mr. Reuber referred when he was here. It also relates to the issue of which institutions — the CDIC and OSFI — do what, and at what stage in the process, which is something Mr. Mackenzie talked about.

We are also examining whether the steps in the supervisory process are as clearly laid out as they could be, so that all interested parties are informed of what may occur in a problem institution situation. By that, if I may expand, I mean setting out more of the ladder of application Mr. Mackenzie referred to; setting out public guidelines as to at what stages the institutions cross tripwires and expect to have the OSFI or the CDIC on their doorstep, asking for more information.

We are also looking at whether the supervisor needs additional powers under the legislation. Some of those matters have been referred to in testimony, either here or in the House of Commons committee hearings in this area.

Is there enough financial disclosure to stakeholders and analysts on an ongoing basis regarding financial institutions? I emphasize "analysts" in addition to just stakeholders and depositors. We are examining whether there is enough public disclosure of facts after companies are liquidated or sold under CDIC assistance. This was something that was raised in the House of Commons credit committee report, with respect to whether the confidentiality prohibitions were so pervasive as to prohibit committees, such as this committee or others, from actually having a discussion about what went on.

We are considering what more can reasonably be done to lower the cost of deposit insurance. This is a tricky area, as I am sure senators know. We are considering a number of proposals, many of which exist in other jurisdictions, and we have the benefit of the views of members of the Deposit Insurance Advisory Committee. Issues here include the desirability of getting more "market discipline" into the system through such measures as co-insurance. However, co-insurance is not the only option that could be employed to deal with the issue of the cost of deposit insurance. Risk-related deposit insurance premiums exist in other jurisdictions, and do not raise some of the same issues for individual depositors or disclosure as does co-insurance.

*[Translation]*

Maintenant que je vous ai exposé le contexte, j'aimerais vous dire quelques mots sur les domaines que nous examinons. Je suis sûr que nous traiterons de ces domaines de façon plus détaillée au moment de la période de questions.

Nous examinons la possibilité de régler, dès qu'elle se présente, la situation des institutions en difficulté financière. Il s'agirait, entre autres, de permettre la fermeture des institutions financières quand elles sont encore en situation positive de capital.

Dans cet ordre d'idées, nous examinons dans quelle mesure les autorités réglementaires obtiennent tôt des renseignements détaillés sur la valeur des actifs, dans plusieurs scénarios concernant une institution donnée. C'est une question dont a parlé M. Reuber quand il était ici. Il s'agit également de savoir laquelle des institutions — la SADC et le BSIF — prend telle ou telle mesure, à quelle étape du processus. M. Mackenzie a parlé de toutes ces questions.

Nous nous penchons également sur la question de savoir si les étapes du processus de surveillance sont aussi clairement exposées qu'elles pourraient l'être, de sorte que tous les intéressés soient informés de l'éventuel aboutissement de la situation d'une institution en difficulté. Si je puis m'étendre davantage là-dessus, cela signifie qu'il faut élargir le champ d'application dont parlait M. Mackenzie; fixer des directives indiquant aux institutions le moment où elles peuvent s'attendre à ce que le BSIF ou la SADC leur rende visite pour obtenir davantage de renseignements.

Nous nous penchons aussi sur la question de savoir si le surveillant a besoin de pouvoirs accrus en vertu de la loi. Certaines de ces questions ont été soulevées par les témoins, ici ou lors des audiences du comité de la Chambre des communes dans cette région.

Les intervenants et les analystes disposent-ils de données financières suffisantes, tout le temps, au sujet des institutions financières? Je mets l'accent sur les «analystes», en plus des intervenants et des déposants seulement. Nous voulons savoir si suffisamment de faits sont rendus publics après la liquidation ou la vente de compagnies avec l'aide de la SADC. C'est un point qui a été soulevé dans le rapport du comité de la Chambre des communes; les interdictions en matière de confidentialité étaient tellement envahissantes que les comités, comme celui-ci ou d'autres, ne pouvaient en fait pas avoir de débat sur ce qui se passait.

Nous étudions ce que l'on pourrait raisonnablement faire de plus pour baisser les coûts de l'assurance-dépôts. C'est une question délicate, comme les sénateurs le savent, sans aucun doute. Nous examinons un certain nombre de propositions dont bon nombre existent déjà dans d'autres compétences, et nous bénéficions des vues des membres du Comité consultatif de l'assurance-dépôts. Nous voulons savoir, entre autres, s'il est opportun de doter le système d'une «discipline financière» plus grande, par des mesures comme la coassurance. Toutefois, la coassurance n'est pas la seule option qui pourrait être utilisée pour régler la question du coût de l'assurance-dépôts. Il y a aussi les primes d'assurance-dépôts en fonction du risque qui existent dans d'autres compétences, et qui ne posent pas les mêmes problèmes



[Text]

As well, there is the issue of stacking or multiplying of CDIC coverage. There is a possibility that, through obtaining deposits of various subsidiaries, one can go well beyond the \$60,000 coverage that now notionally applies to any individual deposit.

We are also looking at the issue of compensation arrangements in the life insurance sector, something this committee has highlighted as an issue. The industry has chosen to develop a private sector scheme. We believe it is the responsibility of the industry to take the lead in solving its problems. I cannot emphasize that enough.

However, we think it is only fair to at least examine and consider the question of whether some changes in CompCorp structure are necessary to ensure that the arrangements for policyholder protection are adequate.

None of these issues is simple. In many cases, the details of how each of these issues would be handled are key to assessing their implications and desirability. We are working towards a possible package of measures for potential release later on this year, at which point there would obviously need to be a more extensive consultation process than has occurred to date.

While not within the immediate purview of the hearing today, I would like to touch on some other issues, because we think they will be important over the next couple of years. They are issues on which we are spending a fair amount of time. For example, we are increasing our attention to overlap and duplication issues.

In the securities area, the Atlantic provinces approached us last year about potential federal involvement in securities regulation. Several others felt it was an area that was worthwhile pursuing, and we are discussing it with all of the provinces. We believe it would be a significant step in improving the efficiency of capital markets. In any event, whether this initiative proceeds or not, the need for increased cooperation and coordination between financial institution regulators and securities regulators is great, in my view. That relates directly back to some of the issues I talked about earlier.

Securities regulators have had a role in the disclosure of financial condition, and have played a role in certain situations such as those related to Standard Trust. That also relates to what is the current role of financial institutions regulators, and how those two roles dovetail in a productive way, as opposed to a confrontational coming together.

In the trust and loan company area, there needs to be more work to streamline regulation. There have been positive developments as a result of the Ontario 1994 budget. In that budget, Ontario committed to making changes to their investment and lending rules, which will bring them more in line with the

[Traduction]

aux déposants particuliers ou en matière de divulgation, contrairement à la coassurance.

Nous examinons également la question du cumul ou de la multiplication de la protection de la SADC. Il est possible que, en obtenant des dépôts de diverses filiales, l'on puisse dépasser la protection de 60 000 \$ qui actuellement s'applique à tout dépôt particulier.

Nous étudions également la question du dédommagement dans le secteur de l'assurance-vie, sujet que le comité a soulevé. L'industrie a décidé d'élaborer un système propre au secteur privé. Nous pensons que c'est à l'industrie qu'il incombe de jouer un rôle de premier plan pour résoudre ces problèmes. Je ne saurais trop insister sur ce point.

Toutefois, nous pensons qu'il est justifié au moins d'aborder la question de savoir si des changements à la structure de la SIAP s'imposent pour s'assurer que les arrangements pris pour la protection des détenteurs de polices sont adéquats.

Aucune de ces questions n'est simple. Pour un bon nombre d'entre elles, nous devons avoir des renseignements détaillés afin d'en évaluer l'incidence et l'opportunité. Nous travaillons à l'élaboration d'un train de mesures possibles qui devraient être dévoilées plus tard dans l'année; à ce moment-là, il faudra évidemment prévoir un processus de consultation plus étendu que l'actuel.

Bien que cela ne s'inscrive pas dans le cadre de l'audience d'aujourd'hui, j'aimerais aborder d'autres questions, parce que nous pensons qu'elles revêtiront une importance au cours des prochaines années. Il s'agit de questions pour lesquelles nous consacrons beaucoup de temps. Par exemple, nous portons une attention accrue aux questions du chevauchement et du double emploi.

Dans le domaine des titres, les provinces de l'Atlantique se sont adressées à nous, l'an dernier, au sujet de la participation du gouvernement fédéral à la réglementation. Plusieurs autres jugeaient utile de poursuivre et nous discutons avec toutes les provinces. Nous pensons que c'est là un pas important pour améliorer l'efficacité des marchés financiers. De toute façon, que cette initiative se poursuive ou non, la nécessité d'accroître la coopération et la coordination entre les organes de réglementation des institutions financières et les organes de réglementation des valeurs mobilières est grande, à mon sens. Cela nous ramène directement à certaines des questions dont j'ai parlé plus tôt.

Les organes de réglementation des valeurs mobilières ont joué un rôle dans la divulgation de la situation financière et ont également joué un rôle dans certaines situations comme celle de la Standard Trust. Cela nous ramène également au rôle actuel des organes de réglementation des institutions financières, ainsi qu'à la manière dont ces deux rôles se complètent de manière productive, au lieu de se confronter.

Dans le domaine des sociétés de fiducie et de prêt, il faut poursuivre le travail de rationalisation de la réglementation. Il faut noter certains développements positifs par suite du budget de 1994 de l'Ontario. Cette province s'est engagée à apporter des changements aux règles relatives à l'investissement et aux prêts,



*[Texte]*

rules of other Canadian jurisdictions. This committee has been greatly interested in this area in the past — reducing overlap and duplication of multiple rules. Discussions on these matters are continuing.

As I indicated earlier, there is a possibility of re-opening the financial services negotiation under the General Agreement on Trade and Services, or so-called "GATS". Our major institutions do have important interests abroad, not just in the U.S. or Europe, but increasingly in Asia. We have been disappointed at the unwillingness of some developing countries to enhance access to their markets, while other countries, such as Canada, are being asked to freeze their open regimes.

Canada has played a major role in the trade services negotiations. We actively supported the "re-opener" idea I referred to earlier. Making progress in access to key markets will be a priority for us over the coming few years.

I might say a bit about the 1997 legislative review, because it has links with some of the issues this committee is considering. We have been generally satisfied with the new legislation, despite saying that we are looking at some possible changes. We do not see the need for the extensive wholesale revisions that occurred in 1992, or for a basic change in philosophy or approach. It is likely that fine-tuning — and perhaps significant fine-tuning — may be necessary.

We are keeping track of technical problems in policy issues. I expect there will be a healthy list of issues to address in 1997. I may say that some of the other issues I referred to earlier might well proceed before 1997. We will not necessarily wait until 1997 to deal with some of the issues in the supervisory area, and deposit insurance and related issues.

On the broader policy front, I am sure some of the issues that were hotly debated leading up to 1992 will be raised again, but there will likely be new issues as well, or old issues with new twists. I do not want to be presumptuous about all the issues and what they will be, but I want to flag some which I think are important.

With respect to the area of regulatory streamlining, that is being driven by fiscal constraints in a number of jurisdictions. There is a need for institutions to cut costs.

With respect to consumer orientation, in light of changes to industry structure, which this committee has heard about, I am sure that issues of competition, concentration and service to customers will be raised. They are already being raised in the context of such issues as small business lending.

The traditional focus of financial institution statutes has been solvency regulation, although we do have consumer protection provisions explicitly in the legislation in certain areas, such as the

*[Translation]*

afin de les aligner sur celles des autres provinces canadiennes. Ce comité s'est vivement intéressé à cette question dans le passé — réduire le chevauchement et le double emploi des règlements. Les discussions entamées à ce sujet se poursuivent.

Comme je l'ai dit plus haut, il est possible de reprendre les négociations touchant les services financiers dans le cadre de l'Accord général du commerce des services, l'AGCS. Nos grandes institutions ont d'importants intérêts à l'étranger, pas seulement en Europe ou aux États-Unis, mais de plus en plus en Asie. Nous avons été déçus par le refus de certains pays en développement d'améliorer l'accès à leur marché, alors qu'on demande à d'autres pays, comme le Canada, de bloquer leur système ouvert.

Le Canada a joué un rôle important dans le cadre des négociations du commerce et des services. Nous avons fermement appuyé l'idée de reprendre les négociations que je mentionnais plus haut. Améliorer l'accès aux principaux marchés sera une priorité pour nous au cours des prochaines années.

Je vais maintenant parler un peu de l'examen législatif de 1997, car il se rapporte à quelques-unes des questions sur lesquelles se penche ce comité. De façon générale, nous sommes satisfaits de la nouvelle loi, bien que nous espérons quelques changements possibles. Nous ne jugeons pas nécessaire d'apporter des révisions majeures, comme ce fut le cas en 1992, ou encore de changer radicalement la philosophie ou l'approche. Il est probable qu'il suffise d'apporter quelques améliorations — et peut-être des améliorations importantes.

Nous suivons de près les problèmes techniques des questions politiques. Je prévois qu'il y aura une bonne liste de questions à examiner en 1997. Je pourrais dire que quelques-unes des autres questions dont j'ai parlé plus tôt pourraient bien être réglées avant 1997. Nous n'attendrons pas nécessairement jusqu'en 1997 avant de régler certaines des questions dans le domaine de la surveillance, de l'assurance-dépôts et autres questions connexes.

Au chapitre de la politique en général, je suis sûr que certaines des questions qui ont fait l'objet d'un débat animé jusqu'en 1992 seront de nouveau soulevées; mais il y aura aussi sûrement de nouvelles questions, ou encore d'anciennes ayant pris une nouvelle tournure. Je ne veux pas être présomptueux pour ce qui est de la nature de ces questions, mais je veux signaler les questions que je juge importantes.

En ce qui concerne le domaine de la rationalisation de la réglementation, cette rationalisation est dictée par les contraintes financières dans plusieurs compétences. Il est nécessaire, pour les institutions, de réduire les coûts.

En ce qui concerne l'orientation vers le consommateur, à la lumière des changements apportés à la structure de l'industrie, ce dont le comité a entendu parler, je suis sûr que les questions de concurrence, de concentration et de service à la clientèle seront soulevées. Elles le sont déjà dans le contexte de questions comme celle du prêt à la petite entreprise.

Traditionnellement, les lois des institutions financières ont porté sur la réglementation de la solvabilité, mais elles comportent aussi des clauses sur la protection du consommateur comme la

*[Text]*

cost of credit disclosure and disclosure of service charge provisions. I have already referred to the issue of disclosure of the financial condition of institutions, which is an issue on which we may need to do some more work.

We may also need to generally examine the consumer orientation of the statutes. In my view, this needs to be done carefully. Ensuring that consumers have adequate information with which to make decisions, and encouraging market-based solutions makes sense. Over-regulating exactly how institutions deal with customers does not.

In a number of areas that are important to consumers, such as privacy of information and the use of customer information, federal financial institution legislation already contains regulation-making authorities, but we have not actually promulgated regulations in these areas. We have turned to the financial institutions to self-regulate.

This can be a less costly, more flexible approach in some cases. We will continue to consider this option as long as financial institutions prove themselves up to the task.

With regard to "best practices", we have a number of requirements in our existing legislation. Financial institutions put in place procedures and processes to manage the institutions and better insure safety and soundness. There is the Conduct Review Committee, for example, for related party transactions and the CDIC Standards of Sound Business and Financial Practice. We may see increased use of these "best practices" kinds of provisions as they reinforce the notion that the conduct of the financial institution remains the prime responsibility of the institution and not the regulator.

I believe the issue of corporate governance will be raised again. Obviously, you have heard something about that, not only this morning but previously, including the roles and responsibility of boards of directors, auditors and others. It is an issue the general corporate community has been considering. Given the public attitude toward financial institutions and what has occurred to several in difficulty, I expect this will be an area of interest in the future. We hope to begin active consultations for the 1997 review early in 1995, and we are looking forward to an extensive open public consultation process.

Mr. Chairman, that is a broad summary of some of the issues on our plate. I would be more than happy to respond to questions on any of those areas. I recognize that the focus of this committee is more on supervisory areas, but I thought it might be helpful to also give some sense of our priorities because they will link to some of your work over the next few months.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Le Pan. At the beginning you said that before we reconvene in mid-September you will be providing the committee with your assessment of what has

*[Traduction]*

divulguer de renseignements sur le coût du crédit et des clauses concernant la divulgation des frais de gestion. J'ai déjà parlé de la divulgation de la situation financière des institutions, qui est une question sur laquelle il faudra sans doute davantage travailler.

Il sera peut-être nécessaire d'examiner l'orientation des lois vers le consommateur. À mon avis, ce sujet doit être abordé avec soin. Il est normal de s'assurer que le consommateur possède suffisamment de renseignements pour prendre des décisions et de favoriser les solutions fondées sur le marché. Il n'est pas bon de trop réglementer les rapports entre les institutions et leurs clients.

Dans un certain nombre de domaines importants aux yeux du consommateur, comme la protection de la vie privée et l'utilisation de renseignements sur le client, la législation fédérale prévoit déjà des pouvoirs de réglementation, mais nous n'avons pas pris de règlements dans ces domaines. Nous avons demandé aux institutions financières de s'autoréglementer.

Cela pourrait être une approche moins coûteuse et plus souple, dans certains cas. Nous continuerons d'envisager cette option aussi longtemps que les institutions financières se montreront à la hauteur de la tâche.

En ce qui concerne les «pratiques exemplaires», nous avons un certain nombre d'exigences dans nos lois actuelles. Les institutions financières mettent en place des procédures et des procédés visant à gérer les institutions et à mieux garantir la sécurité et la solidité. Il y a par exemple le Comité de révision pour les opérations entre personnes apparentées et les normes de la SADC au sujet des bonnes pratiques commerciales et financières. Nous pourrions assister à un recours accru aux «pratiques exemplaires», car elles renforcent la notion selon laquelle la conduite des institutions financières demeure la principale responsabilité des institutions elles-mêmes et non de l'organe de réglementation.

Je crois que la question de la régie des sociétés sera de nouveau soulevée. De toute évidence, vous en avez déjà entendu parler, non seulement ce matin, mais auparavant; elle vise les rôles et les responsabilités des conseils d'administration, des vérificateurs et d'autres intervenants. C'est une question qui a été examinée par le secteur dans son ensemble. Étant donné l'attitude du public à l'égard des institutions financières et de ce qui est arrivé à plusieurs d'entre elles en difficulté, je m'attends à ce que la question suscite de l'intérêt dans l'avenir. Nous espérons entamer des consultations tôt en 1995, en prévision de l'examen de 1997, et nous souhaitons que les consultations réunissent de nombreux participants et qu'elles se déroulent dans un climat de franchise et d'ouverture.

Monsieur le président, voilà donc le résumé de quelques-unes des questions qui se posent à nous. Je serais heureux de répondre aux questions que les sénateurs voudront bien poser. Je reconnais que ce comité s'attache surtout aux questions de surveillance, mais j'ai pensé qu'il pourrait être utile de vous faire part également de nos priorités, parce qu'elles ont un rapport avec le travail que vous allez effectuer au cours des prochains mois.

**Le président:** Merci, monsieur Le Pan. Au début de votre témoignage, vous avez dit que vous enverrez au comité, avant qu'il ne se réunisse de nouveau à la mi-septembre, votre analyse



[Texte]

happened since the change in legislation in 1992, because we intend to hold hearings on that issue in the fall. By providing it to the committee it becomes a public document so that industry organizations will be in a position to respond to it when they appear before the committee. Is that correct, Mr. Le Pan?

**Mr. Le Pan:** That is correct, Mr. Chairman.

**Senator Angus:** Mr. Le Pan, we have heard a lot about this deposit insurance advisory committee which, I gather, is chaired by your colleague Mr. Dodge. Is that correct?

**Mr. Le Pan:** Correct.

**Senator Angus:** Could you tell us a little bit about that committee? Would you give us some details of how it is structured, its mandate, the members of the committee and the process it has been following. Will we see a report from it soon? What kind of representation is on that committee?

**Mr. Le Pan:** It is a committee to advise the department, first, not the minister. I say that because it links the issues of reporting, status and so forth.

**Senator Angus:** "Internal," in other words?

**Mr. Le Pan:** It is quasi-internal. The committee was set up because we sensed that these issues were becoming more important and we wanted to use a committee of people who we thought had some expertise in these areas to assist us as we thought about these issues. By "these issues" I mean both the issues related to deposit insurance per se. That includes everything from co-insurance to stacking of deposit insurance to risk-based premiums, as well as the issues of related supervisory matters. It also includes dealing with the situation when an institution is in difficulty, and when should there be more push to resolve that difficulty. The possibility of earlier closure is a way of pushing for a resolution of these kinds of company issues, perhaps not because closure actually would happen, but that might be an incentive for private sector actors to resolve the issue themselves.

The mandate of the committee is deposit insurance and related supervisory issues, if you will. The committee's operation is mostly to act as a sounding board, if you will, with respect to analyzing what we are doing in an ongoing way around these kinds of issues. Many of the issues, as I said in my opening statement, are not new. They exist in other countries and have been dealt with in other countries; or they have been considered in Canada previously.

The committee is composed of senior representatives from the banking and trust industries as well as individuals from the legal community; for example, professional communities which have experience in dealing with these kinds of issues. I can provide you with copies of the exact membership. It has been reasonably stable over the life of the committee.

**Senator Angus:** What is the total membership?

[Translation]

de ce qui s'est produit depuis les modifications de la loi en 1992; nous avons en effet l'intention de tenir des audiences sur ce sujet au cours de l'automne. Une fois transmis au comité, ce document devient public si bien que les organisations de l'industrie seront en mesure d'y répondre lorsqu'elles comparaîtront devant le comité. Est-ce bien cela, monsieur Le Pan?

**M. Le Pan:** C'est exact, monsieur le président.

**Le sénateur Angus:** Monsieur Le Pan, nous avons beaucoup entendu parler de ce comité consultatif de l'assurance-dépôts qui, j'imagine, est présidé par votre collègue, M. Dodge. Est-ce exact?

**M. Le Pan:** C'est exact.

**Le sénateur Angus:** Pourriez-vous nous parler de ce comité? Pourriez-vous nous donner des détails sur sa structure, sur son mandat, sur ses membres et sur le processus qu'il a suivi jusqu'à présent. Ce comité va-t-il bientôt publier un rapport? Quelles personnes siègent au sein de ce comité?

**M. Le Pan:** Il s'agit d'un comité consultatif pour le ministère, en premier, non pour le ministre. J'insiste là-dessus parce que ce comité se penche sur les questions de rapports, de lois, et cetera.

**Le sénateur Angus:** En d'autres termes, il s'agit d'un comité «interne»?

**M. Le Pan:** C'est quasiment le cas. Le comité a été créé, parce que nous pensions que ces questions allaient prendre de plus en plus d'importance et que nous voulions avoir un comité dont les membres avaient, d'après nous, une certaine expérience à cet égard, afin de pouvoir nous aider. Lorsque je parle de «ces questions», je veux parler des deux questions liées à l'assurance-dépôts en tant que telle. Cela englobe la coassurance, le cumul de l'assurance-dépôts, les primes de risque, ainsi que les questions relatives à la surveillance. Cela englobe également le règlement de la situation d'une institution en difficulté et permet de décider quand il faut insister davantage pour que le problème se règle. La possibilité de fermeture anticipée permet d'inciter les intéressés à résoudre ce genre de questions; cela ne veut pas nécessairement dire que la fermeture va effectivement se produire, mais cela peut inciter le secteur privé à résoudre la question lui-même.

Le mandat du comité vise l'assurance-dépôts et les questions de surveillance connexes. Le comité existe essentiellement pour essayer, si vous voulez, d'analyser les mesures prises pour régler ce genre de questions. Un grand nombre de celles-ci, comme je le disais dans ma déclaration préliminaire, ne sont pas nouvelles. Elles existent dans d'autres pays et y ont été réglées; ou bien, elles ont déjà été examinées au Canada.

Le comité se compose de hauts responsables des banques et des sociétés de fiducie, ainsi que d'avocats; il compte aussi des représentants des milieux professionnels qui ont de l'expérience dans ces domaines. Je peux vous donner la liste exacte des membres. Elle est raisonnablement stable depuis le début du comité.

**Le sénateur Angus:** Combien y a-t-il de membres au total?



[Text]

**Mr. Le Pan:** It is about 15 in total. The committee has membership, of course, not only from the department, on the government side, but it also includes Mr. Mackenzie and Mr. Reuber, as well as Mr. Thiessen in his former role as Deputy Governor and in his current role.

The initial focus was mostly with respect to deposit taking institutions, and there were representatives of both the banks and the larger trust companies, but also smaller trust companies have been represented on the committee as well as association heads. Mr. Evans and Miss Sinclair have attended committee meetings as well.

Because the focus was mostly on the deposit taking side, there was only limited representation from the insurance industry. We were aware that the CompCorp issue was out there, but we were not as focused on it at that point, although we did think it important for there to be some insurance company representation. Therefore, Mr. Assaly from the insurance industry has been sitting on the committee.

One or two academics, who have done some work in this area generally, are also on the committee. It is a mixed group.

**Senator Angus:** My next question relates to the process which, perhaps, you were about to address. Does the committee circulate a discussion paper to the industry, or does it seek testimony?

**Mr. Le Pan:** The committee is an advisory committee of the department. We have not put a confidentiality shield over this committee. Documentation has been produced analyzing various possible options and it has been circulated to the committee. There is also a broader committee, which supports this group, which involves people from elements of the industry that go beyond the main committee, because it is a fairly senior group of people at the main committee, and they have been party to the papers. Because of their representation, there has been some discussion of the issues by industry associations.

We did not expect this committee to produce a report because we do not believe it is this committee's mandate to come up with answers. If there are to be proposals in this area, we believe they ought to come out of processes such as this process here or ministers deciding on a set of proposals with, perhaps, options. This committee has never been mandated or tasked to produce some type of report.

To be frank, it is also fairly clear that in a number of these areas there is no consensus whatsoever, and, therefore, we wanted to use this committee as a sounding board to make sure we think through ideas sensibly rather than spend all our time forcing either some degree of consensus or consensus with minority reports. It is more of a sounding board and think-tank for us than trying to produce a specific report.

Indeed, as I said in my opening remarks, we believe, if there were to be actual government proposals in this area, there would have to be wider consultation than has been possible to date. As the previous witness indicated, on occasion we met with groups

[Traduction]

**M. Le Pan:** Environ 15. Les membres du comité proviennent bien sûr non seulement du ministère, du côté du gouvernement, mais comptent également parmi eux M. Mackenzie et M. Reuber, ainsi que M. Thiessen en raison de ses anciennes fonctions de sous-gouverneur et compte tenu aussi de ses fonctions actuelles.

Au début, on a surtout parlé des institutions de dépôt. Il y avait des représentants des banques et des grandes sociétés de fiducie, de même que des représentants de sociétés plus petites et des dirigeants d'associations. M. Evans et M<sup>me</sup> Sinclair ont également assisté aux réunions du comité.

Comme il était essentiellement question des institutions de dépôt, il n'y avait qu'un nombre limité de représentants de l'industrie. Nous étions au courant du dossier de la SIAP, mais nous n'y avions pas accordé beaucoup d'attention à ce moment-là, bien que nous ayons jugé essentiel d'avoir quelques représentants des compagnies d'assurance. M. Assaly, qui représente ce secteur, fait donc lui aussi partie du comité.

On y trouve également un ou deux universitaires qui ont effectué des travaux sur cette question. Il s'agit d'un groupe mixte.

**Le sénateur Angus:** Ma question suivante porte sur le processus que vous étiez peut-être sur le point de décrire. Est-ce que le comité distribue un document d'étude à l'industrie ou convoque-t-il des témoins?

**M. Le Pan:** Le comité conseille le ministère. Ces documents ne sont pas confidentiels. Nous avons préparé des documents analysant diverses options possibles et nous les avons remis au comité. Il y a également un comité plus vaste, qui seconde ce groupe, composé de gens qui proviennent d'autres secteurs de l'industrie. Le comité principal est surtout formé de dirigeants qui ont participé à l'élaboration de ces documents. Donc, comme elles sont représentées, les associations d'industries ont eu l'occasion de discuter, dans une certaine mesure, de ces questions.

Nous ne nous attendons pas à ce que le comité produise un rapport, car il n'a pas pour mandat de trouver des réponses. S'il doit y avoir des propositions, elles doivent, à notre avis, découler de processus comme celui-ci ou encore ce sont les ministres qui doivent formuler des propositions et peut-être les assortir d'options. Le comité n'a jamais été chargé de produire un rapport quelconque.

En toute honnêteté, il est évident qu'un certain nombre de ces questions ne font l'objet d'aucun consensus. Par conséquent, nous voulions essayer nos nouvelles idées sur ce comité au lieu de passer tout notre temps à tenter d'obtenir un consensus quelconque ou encore à parvenir à un consensus avec des rapports minoritaires. Pour nous, le rôle de ce comité est de servir de groupe de réflexion et non de produire un rapport précis.

En effet, comme je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, le gouvernement, s'il veut formuler des propositions dans ce domaine, doit tenir des consultations encore plus vastes. Comme le témoin précédent l'a indiqué, nous avons à l'occasion rencontré

[Texte]

we knew were interested in these topics and we have received briefs or submissions from those groups. We do not believe those processes, per se, constitute sufficient consultation.

That is why I indicated in my opening testimony that we would come out with some type of package. In a number of areas we would have to have the details fairly well spelled out. That would be very important. There would also have to be consultation involving a much broader group of people.

**Senator Angus:** That is helpful. It follows from your earlier statements that you have clearly been monitoring the recent work of this committee, so I am assuming you know what has been stated by some witnesses such as Mr. Evans and Ms Sinclair on this subject.

Ms Sinclair, in particular on the issue of co-insurance, referred to that committee over and over again, and in my mind at least created, perhaps, an illusion about what that committee was looking at. She stated that the vast majority of members of that committee are in favour of co-insurance and that Mr. Evans is in a small minority. I now understand from your last answer that may well be so, but that does not mean there is an 80-per-cent view in the Department of Finance that we have to introduce co-insurance.

**Mr. Le Pan:** That is correct.

**Senator Angus:** My second line of questioning if I may, sir, deals with derivatives. In the last three to six months, the newspapers have been full of articles on derivatives. It is an amazing phenomenon. The major players have been before our committee, and they have been widely quoted in the financial press. In particular, Mr. Mackenzie seems to feel it should be "hands off" by government, but, yet, even the major players, I think I can say this fairly, stand up and take notes when the Bank of Montreal, the TD Bank, or one or other of the six leading banks takes hits of \$20 million or \$50 million at a crack.

Does the Department of Finance think this is a problem area and that it will have to be regulated carefully?

**Mr. Le Pan:** Phrases such as "problem area" and "regulated carefully" are full of nuances and implications.

**Senator Angus:** They are terms which are commonly used by lawyers conducting Examinations for Discovery. I can narrow them down, if you wish.

**The Chairman:** Since Senator Angus is a lawyer, perhaps it was as part of an Examination for Discovery that he asked the question.

**Mr. Le Pan:** I would take issue with the notion that the federal regulatory authorities want a hands-off role. That is not quite an accurate statement. It is certainly not how I would view the situation or what I think the policy ought to be here.

[Translation]

des groupes pour qui ces questions étaient importantes, et nous avons reçu des mémoires d'eux. Toutefois, nous ne croyons pas que ces consultations, en tant que telles, suffisent.

C'est pourquoi j'ai dit dans ma déclaration liminaire que nous formulions des propositions. Il faudrait que les modalités, dans certains domaines, soient clairement définies. C'est très important. Il faudrait également tenir des consultations avec un groupe plus vaste de gens.

**Le sénateur Angus:** Ce serait utile. On constate, d'après votre intervention, que vous avez suivi de près les travaux de ce comité. Je présume donc que vous savez ce que certains témoins ont dit à ce sujet. Je pense par exemple à M. Evans et à M<sup>me</sup> Sinclair.

M<sup>me</sup> Sinclair, notamment sur la question du partage des risques, a parlé à maintes et maintes reprises de ce comité, de sorte que, du moins en ce qui me concerne, je me suis peut-être fait une fausse idée des questions sur lesquelles le comité se penchait. Elle a dit que la grande majorité des membres du comité appuient la notion du partage des risques, et que M. Evans fait partie d'une petite minorité. C'est peut-être le cas, à en juger par votre dernière réponse, mais cela ne veut pas dire que 80 p. 100 des fonctionnaires du ministère des Finances estiment que nous devons instituer un régime de partage des risques.

**M. Le Pan:** C'est exact.

**Le sénateur Angus:** Ma deuxième question, si vous me le permettez, porte sur les dérivés. Au cours des six derniers mois, les journaux ont publié de nombreux articles à ce sujet. Il s'agit là d'un phénomène incroyable. Les principaux intervenants ont comparu devant notre comité, et ils ont été largement cités dans les journaux financiers. M. Mackenzie, notamment, estime que le gouvernement ne devrait pas intervenir dans ce domaine. Or, je suis sûr que même les principaux intervenants prennent des notes lorsque la Banque de Montréal, la Banque Toronto Dominion et une ou l'autre des six grandes banques subissent des pertes de 20 ou de 50 millions de dollars.

S'agit-il, pour le ministère des Finances, d'un secteur qui pose problème et qui devrait être rigoureusement réglementé?

**M. Le Pan:** Les expressions comme «secteur qui pose problème» et «rigoureusement réglementé» sont pleines de nuances et de sous-entendus.

**Le sénateur Angus:** Il s'agit là d'expressions qu'utilisent couramment les avocats qui effectuent des interrogatoires préliminaires. Je pourrais peut-être être plus précis.

**Le président:** Comme le sénateur Angus est un avocat, je crois que sa question s'appliquait peut-être à l'interrogatoire préalable.

**M. Le Pan:** Je ne suis pas d'accord avec l'idée selon laquelle les organismes fédéraux de réglementation ne veulent pas intervenir dans ce domaine. Ce n'est pas tout à fait exact. Ce n'est certainement pas de cette façon que je perçois la situation ou la démarche qu'il conviendrait d'adopter.



[Text]

The policy here is that there needs to be a degree of regulation. OSFI has recently published guidelines relating to this. The institutions themselves have the responsibility for the processes, and the internal set ups and guidelines for managing those risks is, in my judgment, equally, if not more important, than a regulatory authority stating that this ought to be done with one derivative but not another.

I do not believe it would be appropriate for a regulatory authority to set up and substitute its system of managing those risks for those of an institution. That is why I react a little to the notion of "closely regulated." There are many institutions that increasingly treat this problem, not only at the management level but at the board level, as very important and one where they wish to ensure there are controls and internal management. OSFI's guidelines, which were recently released in draft form, do go into that to some degree.

It is an interesting example of a point I raised in my opening statement, that of the importance of best practices and management practice in regulation. Mr. Greenspan, who regulates many United States banks, recently opined on that as an approach to regulation rather than numeric limits being the sole way of approaching regulation; and that regulation ought to require and mandate, and then follow up on whether there are adequate practices within institutions to manage risks, including derivative risks.

You asked, first, "Is there a problem?" I would point out a couple of things from my perspective about derivatives. The word "derivative" covers a wide range of activities. In my other responsibilities, I use derivative products because I manage the Government of Canada debt program. We are into the derivatives business through the use of some very simple derivative products.

At one end of the spectrum there are so-called "derivative products" that have been around for years. They are well understood. They have become commodity-type products. I refer to interest rate swaps and foreign exchange forward contracts. They are very simple products which are used by industry as well as financial institutions to manage risk.

**Senator Angus:** I take it that the whole process of hedging in the financial area has to do with derivatives, does it not?

**Mr. Le Pan:** That is true. But, as a term, "derivatives" covers some products that are simple; products which do not have a lot of complicated math behind them; products that are traded and used in liquid markets where there are good prices that you can see every day. There is a lot of transparency to them.

At the other end of the spectrum there are products that are designer products which are developed to hedge one particularly complicated risk. They may be used not just to hedge risks but as part of a profit-centre kind of potential.

[Traduction]

Le fait est qu'il nous faut une certaine réglementation. Le BSIF a récemment publié des lignes directrices à ce sujet. Les institutions elles-mêmes sont responsables du processus. Les directives et lignes directrices internes sur la gestion des risques sont, à mon avis, tout aussi importantes, sinon plus, que le fait d'avoir un organisme de réglementation qui décide que tel dérivé doit être assujéti à des règlements, mais que tel autre ne doit pas l'être.

Il serait inopportun pour un organisme de réglementation d'établir un système de gestion des risques et de le substituer à celui d'une institution. C'est pourquoi l'idée de soumettre ce secteur à une «réglementation rigoureuse» me fait un peu tiquer. De nombreuses institutions, et non pas seulement les gestionnaires mais également les conseils d'administration, considèrent ce problème comme étant très important. Elles souhaitent qu'il y ait des contrôles, des mécanismes de gestion interne. Les lignes directrices du BSIF, qui ont récemment été publiées sous forme d'ébauche, répondent dans une certaine mesure à leurs besoins.

Cet exemple illustre bien un point que j'ai soulevé dans ma déclaration liminaire, soit l'importance d'avoir des pratiques exemplaires dans le domaine de la réglementation. M. Greenspan, qui supervise de nombreuses banques américaines, a récemment déclaré que ces pratiques sont préférables aux plafonds, et que les organismes de réglementation devraient être tenus de déterminer si les institutions adoptent des pratiques adéquates pour gérer les risques, y compris les risques dérivés.

Vous avez demandé s'il y avait un problème? J'aimerais vous dire quelques mots au sujet des dérivés. Le mot «dérivé» couvre toute une gamme d'activités. Dans mes autres fonctions, j'utilise les produits dérivés parce que j'administre le programme de remboursement des dettes du gouvernement du Canada. Certains des dérivés que nous utilisons sont très simples.

Vous avez d'une part ce qu'on appelle les «produits dérivés» qui existent depuis des années. Ils sont bien connus. Ce sont devenus des produits de base. Je fais allusion ici aux échanges de taux d'intérêt et aux contrats de couverture de change à terme. Il s'agit de produits très simples qui sont utilisés par l'industrie et par les institutions financières pour gérer les risques.

**Le sénateur Angus:** Je présume que toutes les opérations de couverture dans le domaine financier visent les dérivés, n'est-ce pas?

**M. Le Pan:** C'est exact. Mais l'expression «dérivés» couvre certains produits qui sont simples, des produits qui ne sont pas difficiles à calculer, des produits qui sont échangés et utilisés dans les marchés mobiles où l'on trouve tous les jours des prix intéressants. Ce sont des produits très transparents.

Nous avons d'autre part des produits conceptualisés qui visent à couvrir un risque particulièrement compliqué. Ils peuvent servir non seulement à couvrir les risques mais également à réaliser des profits.



## [Texte]

The risks from a supervisory loss to the corporation point of view are very different at one end of the spectrum than they are from the other. One has to keep that in mind when one talks about derivatives or regulating them. It is one of the reasons why I think a blanket regulation for derivatives which would put in place numbers and limits risks losing many of the benefits.

One must also remember that in many cases derivatives are used to reduce risk, not to increase it. A lot of times it is more the use of the product, if you will, that is important in deciding on whether it has potential loss for the institution than it is the product itself. Indeed, it would be a pity to lose the benefits of derivatives in reducing risks by overly oppressively regulating the specifics of the products.

I think the recognition of the spectrum of the nature of derivatives and their uses is an important thing that has to be kept in mind. It is something that is part of putting in place a management regime, if you will, and then monitoring that regime within an institution to deal with whether there are adequate controls over it or not.

The last point I want to make in terms of a problem is that, because there is a loss because of a particular product, to an institution that does not, inherently, of itself, mean that there is a problem. There may be a problem or there may not be a problem. I think one has to go beyond the fact that a particular institution may or may not have lost a certain amount of money.

I am not an expert in this area at all. However, the last aspect I want to mention about derivatives is one on which there has been some interesting commentary recently by people in the financial community. In my mind, the derivatives issue is not only an issue of the safety of a particular institution or the potential for loss to a particular institution. The other issue that is being considered in, for example, the Bank for International Settlements is the systemic aspects of derivatives, which goes beyond just the regulation of a specific institution.

The question is: Do derivatives contribute or not to systemic risk issues? I do not have an answer to that question. When the role of derivatives was looked at in the 1987 stock market crash, the view was that derivatives had not played a big role. It was the fundamentals due to overpriced markets, changes in interest rates and economic conditions that were much more important than derivatives in causing those kinds of things. I do not think that the fundamental conclusion about the role of derivatives has changed, at least in the work I have seen recently. I think it is an area worth looking at as markets continue to inter-link.

**Senator Angus:** Mr. Le Pan, your comments are helpful, indeed. What I draw from them is that it is one of those areas that has come into focus and is being written about and bandied around as a buzz word, but that people in the media do not know what they are talking about.

I quite agree with you. We never read about the \$20 million, \$30 million and \$40 million losses that some of these big

## [Translation]

Les risques qu'ils entraînent, du point de vue des sociétés, diffèrent grandement. Il faut tenir compte de cela lorsqu'on parle des produits dérivés ou de la réglementation dont ils doivent faire l'objet. C'est une des raisons pour lesquelles l'adoption de règlements généraux pour les dérivés, règlements qui imposeraient des plafonds, entraînerait la perte de bon nombre d'avantages.

Car il ne faut pas oublier que dans bon nombre des cas, les dérivés servent à réduire les risques, non pas à les accroître. Souvent, c'est la façon dont le produit est utilisé, et non le produit lui-même, qui permettra de déterminer si l'institution risque de subir des pertes. En effet, ce serait dommage de perdre les avantages que procurent les produits dérivés en réglementant outre mesure les produits mêmes dans le but de réduire les risques.

Il faut tenir compte de la nature des produits dérivés et de l'utilisation qu'on en fait. Il faut tenir compte de ces facteurs lorsqu'on met en place un régime de gestion. Il faut ensuite surveiller ce régime au sein d'une institution afin de déterminer si les mesures de contrôle sont adéquates ou non.

Il est un dernier point que j'aimerais soulever. Si une institution subit des pertes en raison d'un produit particulier, cela ne constitue pas un problème en soi. Il peut, oui ou non, y en avoir un. Il ne faut pas uniquement s'en tenir au fait qu'une institution en particulier peut ou non avoir perdu une certaine somme d'argent.

Je ne suis pas un expert en la matière. Toutefois, concernant les dérivés, j'aimerais vous parler d'un aspect de ceux-ci sur lequel nous avons entendu des commentaires très intéressants récemment dans le milieu financier. À mon avis, la question n'est pas tant de se demander si une institution est solide ou si elle risque de subir des pertes. Par exemple, la Banque des règlements internationaux se penche actuellement sur la question des aspects systémiques des produits dérivés, qui vont au-delà de la simple réglementation d'une institution en particulier.

La question est la suivante: Est-ce que les produits dérivés contribuent ou non aux risques systémiques? Je n'ai pas la réponse à cette question. Lorsqu'on s'est penché sur le rôle joué par les produits dérivés dans la débâcle boursière de 1987, on est arrivé à la conclusion que celui-ci avait été minime. Ce sont plutôt les prix gonflés, les changements dans les taux d'intérêt et la conjoncture économique qui ont contribué à causer cette débâcle. Cette conclusion fondamentale tient toujours, du moins dans les documents d'étude que j'ai vus récemment. Je crois qu'il y aurait lieu de pencher sur cette question compte tenu du fait que les marchés continuent de s'interconnecter.

**Le sénateur Angus:** Monsieur Le Pan, vos observations sont fort intéressantes. Ce que j'en déduis, c'est que cette question a été portée à l'avant-plan de l'actualité et qu'elle fait l'objet d'un grand nombre de reportages, sauf que les médias ne savent pas ce qu'ils disent.

Je suis d'accord avec vous. Nous n'entendons jamais parler des pertes de 20, de 30 et de 40 millions que peuvent subir certaines

[Text]

institutions may incur in their normal course of business because they are in conventional areas or whatever.

I must say, Mr. Chairman, I am not sure about the protocol in dealing with special cases here. However, perhaps I will just ask my question.

The failures of the Sovereign and Les Coopérants and the getting into trouble, if we can call it that, of Confed have been in focus lately. They have been fundamental to our discussions here. I am wondering if, in the Department of Finance, there is a view as to why these failures occurred or why Confed got into trouble. I know those are big questions. Do you have a general view on it? Indeed, do you think it relates to inadequacies in our regulatory agency or in the system itself?

**Mr. Le Pan:** I am not prepared to comment on a particular institution. I really do not think that would be appropriate either in this committee or elsewhere.

However, I am prepared to make a few general comments. This committee has heard quite a bit about the factors in these industries, including comments made by Mr. Mackenzie. I share everything he said on the key factors that have led to difficulties in consolidation and so forth. Those factors include, of course, dramatic changes in real estate values over a relatively short period of time.

In some cases involving some of the recent problem institutions — and I broaden my comments now not just to the three you mentioned — some of those issues have been particularly acute in terms of deterioration of asset values in selected foreign markets that have had the implication of infecting confidence in the overall institution and so forth. We must remember that this is a competitive industry. There are pressures on spreads. The income-earning capacity of these industries is not infinite. They cannot just generate profits at whim, which has been a factor in a number of cases.

Mr. Mackenzie, before this committee or otherwise, has talked about the whole issue of the necessity of strong management and board activities, management controls and so forth. Those are all important matters. To the extent that they are not there, or to the extent that one would like, that puts an institution more at risk.

There are factors that go into trying to assess the health of an institution. Everything from capital position, which relates to some of the positions I have referred to, to management, liquidity, earnings power and so forth, to some extent or other, have been factors in the kinds of cases one has seen.

While we are doing the kind of thinking that I referred to in my opening remarks, we do not at all have the view — and I want to emphasize this — that the regulatory system is broken. As I said, we started some of this because we wanted to learn from experience as well as look at the developments there have been in

[Traduction]

de ces grandes institutions dans le cadre de leurs activités courantes parce qu'elles s'occupent de secteurs conventionnels ou je ne sais quoi.

Je dois dire, monsieur le président, que je ne connais pas les règles qui s'appliquent à ces cas particuliers. Je poserai donc tout simplement ma question.

On a beaucoup entendu parler dernièrement de la faillite de la Sovereign et des Coopérants, de même que des graves difficultés qu'éprouve la Confed. Nous avons longuement discuté de ces cas. Je me demande si le ministère des Finances sait pourquoi ces faillites ont eu lieu ou pourquoi la Confed éprouve des difficultés. Il s'agit de questions importantes. Avez-vous une opinion là-dessus? Croyez-vous que cette situation est attribuable aux lacunes que présente notre organisme de réglementation ou le système lui-même?

**M. Le Pan:** Je ne suis pas prêt à commenter la situation d'une institution en particulier, que ce soit ici ou ailleurs.

Toutefois, je suis prêt à faire quelques observations générales. Le comité a beaucoup entendu parler des facteurs qui entrent en jeu dans ces industries. Il a aussi entendu les commentaires formulés par M. Mackenzie. Pour ce qui est des principaux facteurs à l'origine des problèmes de consolidation et autres, je suis d'accord avec ce qu'il dit. Ces facteurs comprennent, évidemment, les fluctuations importantes qu'ont connues les valeurs mobilières en très peu de temps.

Pour ce qui est des difficultés enregistrées récemment par certaines institutions — et mes commentaires ne s'appliquent pas uniquement aux trois institutions que vous avez mentionnées — on a remarqué une nette détérioration de la valeur de l'actif dans certains marchés étrangers, ce qui a eu pour effet d'ébranler la confiance à l'égard de l'institution dans son ensemble, ainsi de suite. Il ne faut pas oublier que cette industrie est fort compétitive et que les écarts subissent des pressions. La capacité de ces industries de générer des revenus n'est pas illimitée. Elles ne peuvent générer des profits comme bon leur semble, ce qui a été un facteur dans de nombreux cas.

M. Mackenzie a parlé de la nécessité d'avoir de bonnes pratiques de gestion et méthodes administratives, des mesures de contrôle, et cetera. Toutes ces questions sont importantes. Les institutions qui ne disposent pas de telles mesures s'exposent à de plus grands risques.

Il existe des facteurs qui permettent de déterminer si une institution est solide ou non. Par exemple, la situation du capital, et j'en ai parlé plus tôt, la gestion, les liquidités, la capacité de générer des revenus, ainsi de suite, sont tous des facteurs qui, dans une certaine mesure, ont joué un rôle dans les cas que nous avons vus.

Bien que ma déclaration liminaire résume notre point de vue, nous ne sommes pas tous d'avis — et j'insiste là-dessus — que le système de réglementation ne fonctionne pas. Comme je l'ai dit, nous nous sommes penchés sur certaines de ces questions parce que nous voulions tirer profit des expériences faites ailleurs, non



[Texte]

other jurisdictions. It was not because we have the view that our system is fundamentally flawed.

I emphasize again our view about the changes that were put in place in 1992. We do not think there has to be a wholesale revision. I think it would be irresponsible if we did not look at the situations that have occurred and try to learn from them. We must try to look forward, not only backward, to some of the pressures or strains there may be in the future.

You used the word "inadequacies", senator. There are certain aspects of the current structure that, I think, do need some tuning up, if you will. There have been some issues referred to in this committee or elsewhere that, I believe, are relatively simple. Some are more complicated.

**Senator Angus:** I guess overlap is one.

**Mr. Le Pan:** There are simpler kinds of issues. For example, in terms of the supervisory regulatory system one of the things Mr. Mackenzie has referred to — and I am not sure whether it came up in his testimony here or not — is the simple issue of the ability of holding companies to use the same name as the trust company of which they are the holding company. That is causing immense amounts of confusion as well as the possibility of overlapping boards between those two and so forth, which causes difficulty in resolving particular cases. Quite frankly, that is a relatively simple issue with which to deal.

Mr. Mackenzie has also referred to the issue of the holding company regulation more broadly, something which is more complicated. It has more pros and cons and more implications. It is harder to sort out exactly what that would mean.

The fact that we want to look at some of those issues does not mean that the system is broken at this point. It means that you learn something from experience and you move on.

**Senator Angus:** In terms of what you will have learned or are in the process of learning from the three specific cases I mentioned, is there a common thread? Is it the management?

**Mr. Le Pan:** I do not want to pin it down. I am not in a position to do that.

**Senator Kelleher:** I want to turn your attention now to the securities issue. It is very difficult today to raise either equity or debt in Canada because of the multiplicity of securities commissions that one has to go through. Given the globalization that is going on today in the capital markets as well, it certainly does not make Canada attractive as a place to come to raise either some capital or debt. Thus, I am quite interested to know what progress you are making in the area of possible national securities legislation. I know that the Maritimes are interested. I understand that Quebec has said, "No". I understand that Ontario is iffy.

[Translation]

pas parce que nous estimons que notre système présente des lacunes fondamentales.

Je tiens encore une fois à vous exposer nos vues sur les changements qui ont été mis en place en 1992. Il n'est pas nécessaire, à notre avis, de procéder à une refonte complète. Nous ferions preuve d'irresponsabilité si nous ne jetions pas un coup d'oeil sur les événements qui se sont produits pour en tirer une leçon. Nous devons nous tourner vers l'avenir, et non pas vers le passé, et voir un peu quelles sont les pressions ou les tensions qu'il pourrait y avoir dans les années à venir.

Vous avez utilisé, sénateur, le mot «lacunes». Je crois qu'il y a lieu d'améliorer certains aspects de la structure actuelle. Certaines des questions abordées par ce comité ou ailleurs sont relativement simples. D'autres sont plus compliquées.

**Le sénateur Angus:** Je suppose que les chevauchements en sont une.

**M. Le Pan:** Il y a des questions qui sont moins complexes. Par exemple, en ce qui concerne le système de réglementation, un des points abordés par M. Mackenzie — et je ne sais pas s'il en a parlé lorsqu'il a comparu devant le comité — c'est le pouvoir des sociétés de portefeuille d'utiliser le même nom que la compagnie de fiducie qui relève d'eux. Cette question soulève beaucoup de confusion, car cela risque de donner lieu à des chevauchements au niveau des conseils d'administration, ainsi de suite, ce qui complique les choses dans certains cas. Mais franchement, cette question est assez simple.

M. Mackenzie a également parlé de la réglementation des sociétés de portefeuille, ce qui est plus compliqué. Ce dossier présente des avantages et des inconvénients. Il est plus difficile de faire la part des choses.

Le fait que nous voulions jeter un coup d'oeil sur certaines de ces questions ne veut pas dire que le système ne fonctionne pas. Nous voulons tout simplement tirer profit de ce qui a été fait et aller de l'avant.

**Le sénateur Angus:** Pour ce qui est des leçons que vous avez tirées ou que vous êtes en voie de tirer concernant les trois cas précis que j'ai mentionnés, y a-t-il un élément commun? Est-ce que le problème se pose au niveau de la gestion?

**M. Le Pan:** Je ne veux pas me prononcer là-dessus. Je ne suis pas en mesure de le faire.

**Le sénateur Kelleher:** Je voudrais que nous abordions la question des titres. Il est très difficile aujourd'hui d'obtenir du financement par actions ou par emprunt au Canada en raison des nombreuses commissions de valeurs mobilières auxquelles ils faut s'adresser. Compte tenu aussi de la globalisation des marchés, le Canada ne constitue pas un endroit intéressant où obtenir un tel financement. Je voudrais donc savoir quels progrès ont été réalisés jusqu'à maintenant pour ce qui est de l'adoption d'une loi sur une commission nationale de valeurs mobilières. Je sais que les Maritimes sont intéressées, que le Québec a dit non, et que l'Ontario n'est pas sûr.



[Text]

I am not sure what the western provinces are doing. Could you give us an update concerning what you think the possibilities are for reaching some sort of solution here, and whether or not the federal government is prepared — and I hope they will be — to go ahead even if we cannot get the consent from all the provinces?

**Mr. Le Pan:** This is a broad territory to cover. I can comment on where we are at the present time. I am in less of a position to speculate on where we might go.

Where we are at is at this stage uncertain. Your summary of your understanding is about what I would say. This arose because the four Atlantic provinces approached the federal government late last year and they have remained positive about it. We have had some work with the provinces concerning what such a structure might look like, including the fact that that structure would not necessarily require every province to sign on, so that it would have some degree of optionality.

At the officials' level, we have had several rounds of discussion with provincial officials and have reacted to some of the points they have raised; but at the governmental level we have not approached governments for their more considered view based on the work done to date. It is clear that there are reservations in a number of provinces, and understandable reservations.

Looking forward, whether the federal government would be prepared to move ahead in this territory with a sub set of provinces, depends crucially on how many would be involved. That is a personal view.

When we set out on this process in response to the Atlantic provinces the kind of proposals we worked on contemplated that not all provinces would have to join because at least one or two provinces indicated from the beginning that, in principle, they did not want to participate in something like this. The ministers have contemplated the idea of going ahead with less than ten provinces and two territories signing on. How many less makes sense, not only from a securities market point of view but also from a government efficiencies market point of view, is something that will have to be assessed.

Based on the discussions that we have had so far, we are trying to sort out who would be interested. After we have a sense of that, which may involve an assessment such as you described — but I do not know yet because we are only about to approach provinces at a governmental level as opposed to an officials' level — we will then sit down and try to decide whether or not it would be helpful to proceed in an incremental fashion. That is a decision that can be made only when we know who might be interested.

**Senator Kelleher:** At one point there seemed to be some hesitancy on the part of the federal government as to whether or not they had the constitutional power to move ahead in this area. Frankly, I thought that they were being a little faint-hearted. I always think the government is faint-hearted with the use of the legislation under the Constitution.

[Traduction]

Je ne sais pas ce que font les provinces de l'Ouest. Pouvez-vous nous dire s'il sera possible d'arriver à une entente dans ce dossier, et si le gouvernement fédéral est disposé — et j'espère qu'il l'est — à aller de l'avant avec ce projet même s'il ne peut obtenir le consentement de toutes les provinces?

**M. Le Pan:** Il s'agit là d'un domaine très vaste. Je peux vous dire quels progrès ont été accomplis jusqu'à maintenant. Toutefois, je ne peux spéculer sur ce qui va se produire.

À l'heure actuelle, il y a beaucoup d'incertitude qui entoure le dossier. Vous avez très bien résumé la situation. Ce sont les quatre provinces de l'Atlantique qui ont présenté une demande en ce sens au gouvernement fédéral à la fin de l'année dernière. Elles sont très positives. Nous avons discuté avec les provinces de la structure d'une telle commission, et aussi du fait que les provinces ne seraient pas nécessairement obligées d'y participer, de sorte qu'elles auraient une certaine marge de manoeuvre.

Nous avons tenu de nombreuses discussions à ce sujet avec les fonctionnaires provinciaux et nous avons répondu à certaines des questions qu'ils ont soulevées; toutefois, nous n'avons pas consulté les gouvernements pour savoir ce qu'ils pensent du travail fait jusqu'à maintenant. Il est évident que plusieurs provinces ont des réserves, ce qui est tout à fait normal.

Pour ce qui est de la question de savoir si le gouvernement fédéral serait disposé à aller de l'avant avec l'appui de quelques provinces seulement, cela dépend du nombre de provinces qui accepteraient de participer. C'est mon opinion personnelle.

Lorsque nous avons entamé les discussions à la demande des provinces de l'Atlantique, nous savions que les provinces ne participeraient pas toutes au projet parce qu'au moins une ou deux d'entre elles nous avaient dit, dès le départ, qu'elles n'étaient pas intéressées. Les ministres ont envisagé l'idée d'aller de l'avant sans la participation de l'ensemble des dix provinces et des deux territoires. Reste toutefois à déterminer combien de provinces doivent participer pour que le projet soit efficace, non seulement du point de vue du marché des valeurs mobilières, mais également du point de vue du gouvernement.

Nous essayons de déterminer combien de provinces seraient intéressées, en nous fondant sur les discussions que nous avons eues jusqu'ici. Une fois que nous saurons combien de provinces participeront au projet, et il sera peut-être nécessaire d'effectuer une évaluation comme celle que vous avez décrite — mais je ne suis pas sûr, parce que nous n'avons pas encore rencontré les représentants des gouvernements, seulement les fonctionnaires — nous déciderons s'il convient ou non de procéder par étapes. Cette décision ne pourra être prise que lorsque nous saurons combien de provinces sont intéressées.

**Le sénateur Kelleher:** Le gouvernement fédéral ne semblait pas savoir, à un moment donné, s'il avait le pouvoir constitutionnel d'aller de l'avant dans ce domaine. En toute honnêteté, je crois que le gouvernement est un peu trop pusillanime. Il l'est toujours lorsqu'il est question de la loi constitutionnelle.

## [Texte]

Are you now basically satisfied that you can move ahead in this area if you wish, notwithstanding the objections of some of the provinces?

**Mr. Le Pan:** There are several aspects to that. We are not approaching this as a constitutional issue. There is a lot of debate as to exactly what the constitutional position is. There are also many views about whether or not the federal government could have moved and, if so, how far it would have been prepared to take up whatever constitutional room it had.

I want to respond to the notion in your question: Are we prepared to move ahead despite some provinces not wanting to participate? At this point we are trying to explore the possibility for a cooperative kind of effort.

**Senator Kelleher:** I go back to my days in trade when I was trying to get the provincial trade minister to remove some provincial trade barriers. I notice that eight years later we are still at it, although everyone is expressing great optimism. However, we are still, basically, going nowhere.

If we take the same approach in this instance, it will never happen. Canada, as a capital market, will be looked upon as a difficult country to deal with. That is already starting now. Some China interests are finding Canada a very difficult place to raise money. There are all kinds of problems, but the multiplicity of jurisdictions is one of the causes.

**Senator Angus:** Yes, they are faced with too many red lights in Canada.

**Mr. Le Pan:** I understand that. However, I would also hate to be in a position in which the federal government forged ahead over the objection of many provinces and we ended up with an extra layer.

**Senator Kelleher:** I understand. I am urging you to be a bit more forceful.

**Mr. Le Pan:** I hear you.

**Senator Angus:** The minister may not hear you, though.

**Senator Kelleher:** I think the minister would be onside.

**Senator Stewart:** Can you tell us the kinds of reservations that you hear, or that you anticipate hearing?

**Mr. Le Pan:** In the securities area?

**Senator Stewart:** Yes.

**Mr. Le Pan:** Let me note a few from various different aspects. I will deal with industry first before I get to provinces.

I was recently at the Investment Dealers' Association annual meeting. The issue of the potential for the federal government creating an extra layer as exists in the United States where both the FCC and legislation at the state level is a big worry. At the industry level also there is concern that any federal securities

## [Translation]

Êtes-vous maintenant convaincu que vous pouvez aller de l'avant dans ce domaine si vous le désirez, en dépit de l'opposition de certaines provinces?

**M. Le Pan:** Je vois plusieurs dimensions à cette question. Nous ne traitons pas le dossier comme s'il s'agissait d'une question constitutionnelle. La définition de notre position constitutionnelle suscite beaucoup de débat. Par ailleurs, on ne parvient pas à décider si le gouvernement fédéral aurait dû aller de l'avant et, le cas échéant, à quel point il aurait été disposé à occuper le champ constitutionnel qui lui revenait.

J'aimerais revenir au principe de votre question. Vous m'avez demandé si le gouvernement était disposé à aller de l'avant en dépit du retrait de certaines provinces. À ce stade, nous nous efforçons d'établir un climat de coopération.

**Le sénateur Kelleher:** Je me rappelle la période de ma vie où, en tant qu'homme d'affaires, j'essayais de convaincre le ministre provincial du commerce d'éliminer certaines barrières commerciales provinciales. Je remarque que, huit ans plus tard, rien n'a changé, bien que tous affichent beaucoup d'optimisme. Toutefois, on continue de tourner en rond.

Si nous persistons dans cette voie, nous n'obtiendrons rien. En tant que marché de capitaux, le Canada donnera l'impression qu'il est difficile d'y faire des affaires. En fait, il donne déjà cette impression. Certains intérêts chinois éprouvent beaucoup de difficultés à réunir des fonds au Canada. Il existe toutes sortes de problèmes, mais la multitude de compétences en jeu est une des causes.

**Le sénateur Angus:** Oui, ils butent contre trop d'embûches, au Canada.

**M. Le Pan:** Je comprends. Par contre, il me répugnerait de voir le gouvernement faire fi de l'opposition de nombreuses provinces. Tout ce qu'il obtiendrait de la sorte, ce serait de créer une étape supplémentaire à franchir.

**Le sénateur Kelleher:** Je comprends votre point de vue. Par contre, je vous demande instamment de déployer des efforts un peu plus énergiques.

**M. Le Pan:** Je vous ai bien compris.

**Le sénateur Angus:** Le ministre, lui, fera peut-être la sourde oreille.

**Le sénateur Kelleher:** Je crois que le ministre serait d'accord.

**Le sénateur Stewart:** Pouvez-vous nous décrire le genre de réserves que l'on fait valoir ou que vous prévoyez être émises?

**M. Le Pan:** Dans le domaine des titres?

**Le sénateur Stewart:** Oui.

**M. Le Pan:** Je vous en nommerai quelques-unes, sous divers aspects. Parlons d'abord de celles de l'industrie, avant de passer à celles des provinces.

J'assistais récemment à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières. Ses membres sont très inquiets de la possibilité que le gouvernement fédéral crée une étape supplémentaire de réglementation, comme c'est le cas aux États-Unis, où les valeurs mobilières sont réglementées tant au



*[Text]*

agency be separated from the agency that regulates financial institutions' solvency on the argument that market regulation is different from solvency regulation.

Also at the industry level — and this is shared by some of the commissions and provinces — there is an interest in seeing modernization of securities legislation. There have been some recent high profile cases involving securities legislation and its applicability or non-applicability. That includes things like rule-making authority and so forth in Ontario. I think there is an interest, if there were to be some progress in these areas, in ensuring that modernization of legislation occurs, not just adopting the current provincial legislation as it basically now sits.

There is interest at the industry level, as well as at the provincial level, in ensuring that, if this were a scheme, where it was, as I say, a partial scheme where not all provinces were part of it, that the relationships between the federal Canadian agency and the provinces who remained outside was sorted out, so that the benefits of harmonization which have occurred through the Canadian securities administrators — which are considerable benefits — are not lost.

There are many national policies out there. While people may object to ten layers, there are not ten total silences. They speak to each other about securities regulation. There is a concern that, if you move with a partial scheme, that benefit should not be lost.

Those are just a few concerns. There are a few other things which would have to be kept in mind. Some of these are more near and dear to specific provinces. Many provinces believe, constitutionally correct or otherwise, I do not want to comment, that they have a significant constitutional right to regulation in this area. If there were to be some agency supplanting the provincial agency, they would not want to lose all contact with that. That is the governance issue of any Canadian national securities commission.

It is an issue that Australia wrestled with twice in the last few years as they tried to move from regulation of securities at the state level to regulation at the national level. The exact governance structure of any Canadian operation is something that is obviously of interest and concern.

In various provinces, securities regulations exemptions exist for particular local or regional kinds of issues of securities. Those fill a specific and legitimate economic need in particular provinces, everything from junior capital pools in Alberta, if you will, to similar mechanisms in other provinces or which have been used as part of particular operations such as provincial privatizations. How would those be handled?

*[Traduction]*

niveau fédéral qu'au niveau de l'État. La possibilité qu'il existe un organe de réglementation fédéral distinct de celui qui réglemente la solvabilité des institutions financières, en partant du principe que la réglementation du marché est différente de la réglementation de la solvabilité, inquiète aussi les membres de l'industrie.

Par ailleurs, au sein de l'industrie — et soit dit en passant, ce sentiment est partagé par certaines commissions et provinces — on aimerait que la législation des valeurs mobilières soit mise à jour. Nous avons vu récemment certains exemples très disputés mettant en jeu l'applicabilité ou non-applicabilité des lois visant les valeurs mobilières, entre autres des questions comme le pouvoir de réglementation de l'Ontario. Si l'on parvenait à faire avancer les dossiers dans ces domaines, je crois que l'industrie voudrait faire en sorte que les lois soient mises à jour, de préférence au maintien des lois provinciales actuelles.

De plus, l'industrie tout comme la province voudraient que l'on fasse en sorte, si toutes les provinces ne participent pas au régime établi, que les liens entre l'organe fédéral et celui des provinces non participantes soient clairement définis. On éviterait ainsi de perdre les avantages de l'harmonisation réalisés grâce aux administrateurs canadiens des valeurs mobilières, avantages qui sont considérables.

Il existe de nombreuses politiques nationales. Bien que l'on puisse s'opposer à l'existence de dix réglementations différentes, il faut se rendre compte que les instances provinciales ne vivent pas en vases clos et qu'elles se consultent. On aimerait ne pas perdre cet avantage, si le régime mis en place n'était que partiel.

Il s'agit là de quelques-unes des préoccupations. Il faudrait aussi tenir compte de quelques autres. Certaines provinces sont plus attachées que d'autres à des préoccupations précises. De nombreuses provinces estiment, à tort ou à raison — je ne tiens pas à commenter à ce sujet —, que la Constitution leur confère un droit réel de réglementer dans ce domaine. Si nous établissions un organe qui supprime l'organe provincial, elles ne voudraient pas se retirer complètement de ce champ constitutionnel. Il est question ici de la régie de toute commission nationale canadienne des valeurs mobilières.

L'Australie s'est attaquée à cette question deux fois au cours des dernières années, lorsqu'elle a tenté de remplacer la réglementation des États par une réglementation nationale. De toute évidence, la structure exacte de régie de l'organe canadien nous intéresse et nous préoccupe.

Dans diverses provinces, la réglementation des valeurs mobilières prévoit certaines exemptions applicables à certaines catégories locales ou régionales de titres. Ces exemptions répondent à un besoin économique précis et légitime, allant du financement par titres de second rang en Alberta, par exemple, à des mécanismes analogues dans d'autres provinces ou à leur utilisation dans le cadre d'opérations particulières comme les privatisations. Comment répondrait-on à ces besoins?



[Texte]

There is also the role of the self-regulatory organizations and the assurance that self-regulatory organizations remain possible and can be looked to as a key part of the system. Those kinds of issues are all important.

There are potential answers in a number of these areas. That I have given you a list of some of the issues, does not mean there are no answers. They may not be perfect answers but that is the essence of trying to decide whether people are prepared to go ahead with this or not at the conceptual level.

**Senator Kelleher:** It will not be easy, let us put it that way.

**The Chairman:** Mr. Le Pan, might I ask you a couple of questions going back to the testimony from other witnesses?

**Mr. Le Pan:** Yes.

**The Chairman:** I will ask about one of the issues which Mr. Mackenzie himself raised in two or three different ways; and other witnesses raised the same issue. It comes down to asking you, what does the government see as the public policy rationale for deposit insurance?

We have been given the history of how we got deposit insurance. However, other than the fact that it was a situation created to solve a particular problem, is there, in fact, a public policy reason for deposit insurance? If so, what is it?

**Mr. Le Pan:** There has not been, if I may say, a formal government articulation of that public policy rationale for some time, at least since 1967. It was obviously in response to a particular series of events, but whether there was a further rationale which distinguishes between the two things to which I am about to refer, I do not know. I suspect both of them were woven together.

My sense is that there are really two fundamental, potential rationales.

**The Chairman:** Even if after the fact?

**Mr. Le Pan:** Yes, even if after the fact. In current discussions, they are often both brought forward. However, I think they imply quite different things.

There is a third kind of rationale, and they all imply different things.

One is the rationale that proceeds from the observation that, under our current clearing and settlement systems, banks and deposits are at the heart of the clearing and settlement system; therefore, it is banks and deposits in banks that are the potential source of systemic risk in the system. In other words, it is the possibility of a run or a significant run or failure of an institution that would spill over through the clearing and settlement system to other institutions, other banks and deposit takers. That needs to be guarded against in some fashion through providing deposit insurance to reduce the likelihood that, in the case of perceived problems with an institution, there would be large swings of funds which would cause systemic risks.

[Translation]

Il faut aussi s'interroger sur le rôle des organismes d'autorégulation et faire en sorte que leur existence soit possible et puisse faire partie du système mis en place. Toutes ces questions sont importantes.

Des solutions existent dans un certain nombre de domaines. Je vous ai énuméré certaines des questions en plan; cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas de réponses. Elles ne sont peut-être pas parfaites, mais c'est ainsi que l'on s'efforce de voir si les gens sont disposés à aller de l'avant, au niveau conceptuel.

**Le sénateur Kelleher:** Le moins que l'on puisse dire, c'est que cela ne sera pas facile.

**Le président:** Monsieur Le Pan, j'aimerais revenir peut-être à ce qu'ont dit d'autres témoins.

**M. Le Pan:** Faites, je vous en prie.

**Le président:** J'aimerais revenir plus particulièrement à l'un des points que M. Mackenzie, de même que d'autres témoins, ont abordé à deux ou trois reprises. J'aimerais vous demander comment le gouvernement justifie l'assurance-dépôt comme mesure d'intérêt public?

On nous a fait l'historique de l'assurance-dépôt. Cependant, mis à part le fait qu'elle a été créée pour résoudre un problème particulier, existe-t-il en fait une justification d'ordre public? Et s'il en existe, qu'elle est-elle?

**M. Le Pan:** Si je puis m'exprimer ainsi, le gouvernement n'a pas justifié officiellement la raison-d'être de l'assurance-dépôt, du moins pas depuis 1967. De toute évidence, elle a été établie en réponse à une série particulière d'événements. Toutefois, j'ignore s'il existait une autre raison coïncidant avec un des deux points que je m'appête à mentionner. Je soupçonne que les deux étaient interreliés.

À mon avis, il existerait en réalité deux explications fondamentales.

**Le président:** Même après coup?

**M. Le Pan:** Oui, même après le coup. Dans le cadre des discussions actuelles, ces deux points sont souvent soulevés. Ils sous-entendent, toutefois, des choses fort différentes.

Il existe aussi une troisième explication. Chacune d'entre elles adopte une optique différente.

Ainsi, l'assurance-dépôt s'explique du fait que les banques et les dépôts bancaires sont au coeur même du système actuel de compensation et de règlement des comptes; par conséquent, ils pourraient devenir source de risque systémique. En d'autres mots, l'assurance-dépôt vise à éviter que les banques soient assiégées ou qu'elles ferment, ce qui aurait des répercussions, par l'intermédiaire du système de compensation et de règlement des comptes, sur les autres institutions, banques et établissements de dépôt. L'assurance-dépôt est une forme de protection contre une telle éventualité: elle empêche une ruée, si les déposants ont l'impression qu'un établissement est en difficulté, ce qui engendrerait des risques systémiques.

[Text]

That is the systemic risk rationale, if you will. That rationale fundamentally applies only to banks and trust companies who are part of the clearing and settlement system.

Credit unions have their own system.

The second kind of rationale is a one which could be described as "consumer protection" or "depositor protection", whatever you want to call it. That rationale is much broader. It is not clear to me why that rationale would limit deposit insurance solely to deposit-taking institutions. I suspect, if one goes back over the record, one will find that rationale to some extent interwoven with my first rationale.

The third rationale that is elucidated in this area is the idea that smaller institutions bring an important value to the system by creating competition for the larger institutions and being the source of innovation and so forth. I do not want to comment on whether this is true or not. It is, to some extent, an empirical and judgmental factor.

Within that third rationale is the theory that it is important for smaller institutions to have deposit insurance because, without it, they would not be able to survive. However, it could also be the case that, because they are smaller, they cannot be more diversified or whatever.

That is what I might call the industrial structure rationale. The worry is that, either those institutions would not continue to exist or you could not start them up, so there would be inadequate possibility for new entry.

Those are the three rationales. If you were to observe the public record since 1967, you would probably see all of those rationales turning into pronouncements, including pronouncements by government officials and ministers, in one form or another, at one time or another. I have indicated where I think each of them tends to lead you.

As I say, the first one is the clearest cut. The second and third do not help you very much in deciding, even if you were to have deposit insurance on those rationales, whether it ought to be full coverage, less than full coverage; whether there ought to be differential premiums charged for different institutions, and so forth. All of those are real issues under almost any of those rationales.

**The Chairman:** On the other hand, it does help a little because your first rationale, which essentially dealt with the stability of the system, clearly means that there would be no public-policy-driven insurance for insurance companies because a collapse of an insurance company would not lead to a run on the banks, I presume. Is that the argument?

**Mr. Le Pan:** Yes, that would be the argument. In fact, in front of this committee there has been some sort of vague reference to the fact that maybe system stability is a broader issue than it used to be. However, quite frankly, I do not think we have gotten to the stage where we have our heads around that concept.

[Traduction]

Nous appellerons donc cette explication celle du risque systémique. Elle ne s'applique essentiellement qu'aux banques et aux sociétés de fiducie qui font partie du système de compensation et de règlement des comptes.

Les caisses de crédit ont leur propre système.

La deuxième explication, beaucoup plus générale, est ce que l'on pourrait appeler la protection du consommateur ou des déposants. Je ne comprends pas bien pourquoi, en vertu de cette explication, l'assurance-dépôt s'appliquerait uniquement aux établissements de dépôt. Si l'on remonte dans le temps, je soupçonne que l'on découvrira que cette explication est, dans une certaine mesure, liée à la première.

La troisième explication, c'est que les petits établissements ont une utilité dans le système, car ils font concurrence aux grands établissements, sont source d'innovation, et cetera. Je ne souhaite pas me prononcer sur le bien-fondé de cette explication. Il s'agit dans une certaine mesure d'un facteur empirique.

Cette troisième explication englobe la théorie qu'il est important de prévoir l'assurance-dépôt pour les petits établissements car, sans elle, ils seraient incapables de survivre. Toutefois, il se pourrait également que, parce qu'ils sont plus petits, ils ne peuvent se diversifier autant.

J'appellerais cela l'explication de la structure de l'industrie. On cherche à faire en sorte d'éviter que ces établissements ferment leurs portes ou ne puissent pas démarrer et qu'il n'y ait ainsi pas suffisamment de nouveaux membres qui pénètrent le marché.

Voilà les trois explications. Si vous consultez les archives à partir de 1967, vous constaterez probablement que toutes ces explications se sont transformées en déclarations, y compris en déclarations de représentants et de ministres du gouvernement. Je vous ai précisé vers quoi tend chacune d'entre elles.

Comme je l'ai dit, la première raison est la plus déterminante. La deuxième et la troisième ne vous sont pas très utiles pour décider, même si vous deviez établir de l'assurance-dépôt pour ces raisons, s'il vaut mieux prévoir une assurance totale ou partielle; s'il vaut mieux exiger des cotisations différentes selon l'établissement, et cetera. Peu importe le raisonnement, ces questions demeurent réelles.

**Le président:** Par contre, vous nous avez aidé puisque, d'après le premier raisonnement, c'est-à-dire la stabilité du système, on ne prévoirait pas d'assurance-dépôt publique pour les compagnies d'assurance, car l'effondrement d'une d'entre elles n'entraînerait pas une ruée dans les banques, je suppose. Est-ce là l'argument?

**M. Le Pan:** Oui, ce serait l'argument invoqué. En fait, quelqu'un a vaguement mentionné devant le présent comité le fait que la stabilité du système est une question peut-être plus générale qu'elle ne l'était. En toute franchise, cependant, je ne crois pas que nous en soyons au stade de nous interroger sur ce principe.



[Texte]

**The Chairman:** Your second reason, which was consumer protection, leads to the conclusion that there ought to be a public-sector version of deposit insurance because, if the issue is consumer protection and I opt to buy my GIC from an insurance company rather than a bank, public policy would require that I be treated equitably and provided, by public policy, the same degree of insurance, regardless of the institution from which I make my purchase.

Do you have any difficulty with that conclusion?

**Mr. Le Pan:** I think that would be the rationale, if you will, or the principle that would support something more broad. I wish that things were as simple as, having identified the principle, you could make the one-to-one translation to the result. A number of factors have to be considered. It is not a clearing-and-settlement kind of rationale.

Would you want to do it just because consumer protection is important? Consumer protection is important in lots of areas, but we have not necessarily decided to provide financial guarantees to consumers of all kinds of product. We still face the question: Do we want to do it through a guarantee; do we want to do it through forcing enhanced disclosure; or do we want to do it through any other means?

**The Chairman:** There are a lot of ways of doing it. I think I would argue that I cannot find any area of consumer protection where we discriminate against a consumer on the basis of where they bought their product. I am not looking for an answer, but I would like somebody to show me an example of that because I cannot find one, and I have done a fair bit of looking. I leave that with you as a question.

To deal with the CompCorp question for a moment, in your opening statement, you talked about it being the responsibility of the industry to take the lead in solving its problems. We would not disagree with that. Mr. McNeil from SunLife made the observation that his interpretation of the industry taking the lead and solving its own problems is to ask for the government credit card, because he talked about the desirability of keeping an insurance scheme for insurance companies in the private sector while simultaneously asking the government to bail them out.

Last week, Mr. Mackenzie made the observation that he regarded that as an inconsistent public policy solution in the sense that, if the government credit card were to be involved, it need not, necessarily, involve CDIC, but that it would have to be a publicly run type of insurance company.

Given those two somewhat conflicting statements from Mr. Mackenzie and Mr. McNeil, would you care to comment?

**Mr. Le Pan:** I do not want to comment specifically on Mr. McNeil's statement, but I will say, in terms of the industry position as you have described it, the concept of the government providing some kind of back-stop to a private-sector organization, is one possible model that has been suggested to this committee and in the public press. That is versus another possible model, that you laid out, which would be some kind of government-run plan.

[Translation]

**Le président:** La deuxième explication, c'est-à-dire la protection du consommateur, nous porte à conclure qu'il devrait exister une assurance-dépôt publique car si je décide, par exemple, d'acheter un certificat de dépôt garanti d'une compagnie d'assurance plutôt que d'une banque, aux termes de la politique officielle, on devra m'accorder le même traitement et m'offrir la même assurance, peu importe où j'ai fait mon achat.

Une telle conclusion vous met-elle mal à l'aise?

**M. Le Pan:** C'est ainsi que l'on justifierait la mesure. J'aimerais que ce soit aussi simple, que l'on puisse, après avoir établi le principe, en faire une réalité. Il faut toutefois tenir compte de certains facteurs. Une assurance-dépôt plus générale ne cadre pas avec le raisonnement concernant le système de compensation et de règlement des comptes.

Le feriez-vous simplement parce que la protection du consommateur est importante? En dépit de son importance dans bien des domaines, nous n'offrons pas forcément des garanties financières aux consommateurs de tous les genres de produits. La question demeure: souhaitons-nous offrir une garantie, ou serait-il préférable d'exiger la production de plus de renseignements ou d'adopter d'autres moyens?

**Le président:** Nous pourrions nous y prendre de bien des façons. Je soutiendrais qu'il n'existe pas ailleurs de mesure de protection du consommateur qui établit une distinction en fonction de l'établissement où a été acheté le produit. Je ne vous demande pas d'y répondre. J'aimerais toutefois que quelqu'un puisse me fournir un exemple car je n'en vois pas et, pourtant, j'ai me suis documenté. Je pose simplement la question.

Pour en revenir à la SIAP pour quelques instants, dans votre exposé, vous avez dit que c'était à l'industrie de régler ses problèmes. Ce n'est pas nous qui allons vous contredire. M. McNeil, de SunLife, a dit qu'à son avis, la façon dont s'y prendrait l'industrie pour régler ses problèmes, ce serait de demander au gouvernement un crédit illimité. Il a en effet souligné l'incongruité de prévoir un régime d'assurance pour les compagnies d'assurance privées tout en demandant au gouvernement de les renflouer.

La semaine dernière, M. Mackenzie a fait observer qu'il jugeait une telle solution d'ordre public incohérente en ce sens que, si des fonds du gouvernement sont en jeu, il n'est pas nécessaire d'y engager la SADC, que l'on pourrait créer une sorte de compagnie d'assurance publique.

Étant donné ces deux déclarations quelque peu opposées de MM. Mackenzie et McNeil, auriez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Le Pan:** Je n'ai rien de précis à ajouter à la déclaration de M. McNeil. Toutefois, pour ce qui est de la position de l'industrie telle que vous l'avez décrite, le concept d'une forme quelconque de protection gouvernementale pour un organisme du secteur privé est un des modèles évoqués devant le présent comité et dans la presse. Il est à l'opposé d'un autre modèle que vous avez décrit, soit une forme quelconque de régime administré par le gouvernement.



*[Text]*

Each of them has pros and cons and implications which have to be considered. There are potential problems in merely taking a private-sector organization and slapping a government guarantee on it, of one form or another. There are governance issues, operations issues, and so on, as well as issues as to what is the role of that organization.

CDIC's role and objects are set out in its act. It has a role and objects that are slightly broader than just making pay-outs to depositors if there is a failure of a financial institution, and it has done more than that, as this committee well knows, over a number of years.

I sit on the CDIC board from time to time as an alternate to the deputy minister. We see cases where the board has to focus on whether it is best to facilitate some other kind of solution to a particular problem, or whether it is best to make pay-outs as part of a liquidation process. That decision has pros and cons. That relates back to the objects of the corporation.

If one were to look at slapping government guarantees on a private-sector organization, one would have to ask: What are the objects of this entity; how would it operate; what would be the government's regime and so forth; and does that all hold together? There is a view that, inherently, you will run into some problems with that, and that is based on the comment you referred to, that a private organization with Her Majesty's credit card is, inherently, a contradiction.

I am not sure it is, inherently, a contradiction. One must go through the thought process and determine whether one can solve any of the problems I have referred to before one reaches that conclusion. It certainly is not easy.

It is not as easy or clean-cut a model as the other to which you referred. That may, in part, be because we have experience with the other model. We know how it works. It has been operating since 1967. We may like it; or we may not. We may think it has to be changed here and there, but at least we know it.

When you get into that model, a range of policy issues have to be considered too. There is a view around, whether right or wrong — and it is a view that pushes the co-insurance argument — that when you provide blanket government guarantees through a Crown corporation or some other entity like that to a sector, you are fundamentally going to change the risk profile of that sector over the longer term. It does not happen overnight. You will change the incentives in that sector.

**The Chairman:** To become more risky.

**Mr. Le Pan:** To become more risky, exactly. It may not happen overnight, but inexorably, over a period of time, that will happen. It is a long-term scenario. A Crown corporation would have to face that issue, and decide whether that risk is too high.

*[Traduction]*

Les deux modèles comportent des avantages et des désavantages, et il faudrait en étudier l'incidence. Le simple fait, pour le gouvernement, d'offrir une garantie à un organisme du secteur privé peut engendrer des problèmes. Il existe toutes sortes de questions à régler: la régie des sociétés, les transactions, et ainsi de suite, de même que des questions relatives au rôle de l'organisme.

Le rôle et les objectifs de la SADC sont prévus dans la loi l'établissant. Ils ne se bornent pas simplement à faire des versements aux déposants, lorsqu'un établissement financier ferme. Comme le présent comité le sait, la SADC a fait beaucoup plus au fil des ans.

J'assiste à l'occasion aux réunions du conseil d'administration de la SADC en tant que substitut du sous-ministre. Le conseil est parfois saisi de dossiers où il doit décider s'il vaut mieux favoriser un autre genre de solution à un problème particulier ou faire des versements dans le cadre du processus de liquidation. Une telle décision a ses avantages et ses inconvénients. Elle se prend en fonction des objectifs de la société.

Si l'on envisageait la possibilité, pour le gouvernement, d'offrir des garanties à des entreprises du secteur privé, il faudrait s'interroger sur les objectifs de l'organisme, sur son mode d'exploitation, sur le régime adopté par le gouvernement, et ainsi de suite. Il faudrait se demander si tout cela se tient. D'aucuns croient qu'un tel régime comporte des difficultés inhérentes. Cette opinion se fonde sur le commentaire auquel vous avez fait allusion, selon lequel un organisme privé recevant des fonds de Sa Majesté est une contradiction en soi.

Je ne suis pas convaincu que ce le soit. Avant d'arriver à une telle conclusion, il faut y réfléchir et se demander s'il y a moyen de trouver une solution aux problèmes. Ce n'est certes pas facile.

Le modèle n'est certes pas aussi facile à appliquer, ni aussi bien défini que l'autre auquel vous avez fait allusion. Cela s'explique, en partie, du fait que nous avons fait l'expérience de l'autre modèle. Nous savons comment il fonctionne. Il est en place depuis 1967. Que nous l'aimions ou que nous le détestions, que des changements s'imposent, peu importe, au moins, nous le connaissons.

Quand on s'arrête à ce modèle, il faut aussi tenir compte de toute une gamme de questions. À tort ou à raison, certains croient — et cette opinion favorise la coassurance — que, lorsqu'on offre des garanties illimitées du gouvernement par l'intermédiaire d'une société d'État ou d'une autre entité du genre, on change le profil de risque du secteur à plus long terme. Cela ne se fait pas du jour au lendemain. On change les stimulants dans ce secteur.

**Le président:** Il devient plus risqué.

**M. Le Pan:** Exactement. Cela ne se fait pas du jour au lendemain mais, inexorablement, la situation évolue. Il s'agit d'un scénario à long terme. La société d'État aurait à affronter cette question et à décider si le risque est trop élevé.

[Texte]

You have to remember that CompCorp has been moving. For example, it has moved to pre-funding, starting at the beginning of next year. Even so, CompCorp is at least partially involved with industry financing from day one. There is some incentive for the industry, when it sees those bills, to do something about it. There is an issue about whether those incentives will change or not with the introduction of a government-run plan. That depends a lot on what the objects of the plan would be, how it would operate, and how industry participants would perceive it to operate, whether it would be perceived to be some kind of bail-out mechanism of one form or another.

One has to think very carefully about those issues. As I say, I do not think the implications of running a full government plan are immediately obvious; they show up over time.

Other than the view you heard from the insurance industry that, "Well, it is a private-sector plan, and we like it that way", there is a view, which has some respectability, that you have to focus on whether you want to change those incentives or not. The effects of those incentives are very difficult to quantify.

Obviously, having a government-run plan would provide a level of assurance that is different from what you would get with a private sector plan, even a private sector plan with a potential government back-stop. The level of assurance to consumers and policy holders would be perceived to be different. That may have competitive implications as well, which is another whole aspect as to the competitive implications between the various sectors.

That kind of a plan has some benefits. You certainly know how it operates because you have seen it operate in the other area, but it has some costs. It is not free in terms of industry structure, nor is it free in terms of implications about whether the government would ultimately go beyond what was done to solve a particular case. That is something that has been done in the past 15 years, and not necessarily with success. One has to assess those downsides.

**The Chairman:** I have a specific question relating to the co-insurance question. Under CDIC, what is insured? Is the principal insured, or principal plus interest? I know that, historically, the principal has been paid out. However, what is actually insured?

**Mr. Le Pan:** My recollection is that it is principal plus interest to the day the closure occurs up to the \$60,000 limit per account, with separate account rules and so forth.

**The Chairman:** In the last case, CDIC refused to pay the interest between the day the closure was announced and the winding-up day when they actually mailed the cheques.

**Mr. Le Pan:** That is right.

**The Chairman:** However, under the act, they were obligated to pay the interest up to the day the closure was announced.

**Mr. Le Pan:** That is my understanding. If that is not correct, I will get back to the committee.

[Translation]

Il faut se rappeler que la SIAP agit. Par exemple, dès le début de l'année prochaine, elle fera de la pré-cotisation. Malgré tout, la SIAP participe, du moins partiellement, au financement de l'industrie dès le premier jour. L'industrie est donc incitée, lorsque les factures entrent, à prendre des mesures en conséquence. L'on se demande si ces stimulants changeront lorsque sera mis en oeuvre le régime administré par le gouvernement. Cela est largement fonction des objectifs du plan, de son mode d'application et de l'impression qu'ont les membres de l'industrie de son mode d'exploitation — est-ce une forme quelconque de mécanisme de renflouement?

Il faut bien réfléchir à ces questions. Comme je l'ai dit, je ne crois pas que l'incidence d'un régime complet administré par le gouvernement soit évidente au départ; elle deviendra discernable au fil des ans.

Tous ne pensent pas comme l'industrie de l'assurance, qui s'estime satisfaite du régime privé actuel. Une autre opinion, qui jouit d'une certaine respectabilité, veut qu'il faille se concentrer sur l'opportunité de changer ces stimulants. Leurs effets sont très difficiles à quantifier.

Naturellement, un régime administré par le gouvernement offrirait une protection bien différente de ce qu'offre un régime du secteur privé, même s'il est assorti d'une éventuelle protection gouvernementale. Le niveau de protection offert aux consommateurs et aux détenteurs de police serait jugé différent. Cela pourrait avoir un effet sur la concurrence interne également, ce qui représente une toute autre dimension que la concurrence entre les divers secteurs.

Ce genre de régime offre des avantages. On connaît certes au départ son mode de fonctionnement puisqu'il est en place dans un autre domaine, mais il comporte certains coûts en termes de structure industrielle, en termes d'incidences qu'aurait la décision du gouvernement de faire davantage pour résoudre un problème particulier. Cela s'est produit au cours des 15 dernières années, pas toujours avec succès. Il faut aussi peser les inconvénients.

**Le président:** J'aurais une question précise au sujet de la coassurance. La SADC assure quoi au juste: le principal uniquement, ou le principal et les intérêts? Je sais que, par le passé, le principal a été remboursé. Toutefois, quels montants sont vraiment assurés?

**M. Le Pan:** Si ma mémoire est bonne, on assure le principal, plus l'intérêt couru à la date de fermeture, jusqu'à concurrence de 60 000 \$ par compte, des règles étant prévues pour les comptes distincts, et ainsi de suite.

**Le président:** La dernière fois, la SADC a refusé de payer l'intérêt couru entre le jour où a été annoncée la fermeture et la date de liquidation, lorsqu'elle a mis les chèques à la poste.

**M. Le Pan:** Vous avez raison.

**Le président:** Toutefois, aux termes de la loi, elle était tenue de payer l'intérêt jusqu'au jour où l'avis de fermeture a été donné.

**M. Le Pan:** C'est ce que j'ai cru comprendre. Je vérifierai; si ce n'est pas le cas, je vous en aviserai.



[Text]

**The Chairman:** That is certainly what they have always done. I did not understand what they were actually legally required to do.

**Mr. Le Pan:** There are other limitations, as you know. It is restricted to Canadian dollar deposits, not foreign currency deposits. There are other mechanics around what is \$60,000 and so forth. There are current questions as to what is a deposit. What happens with a deposit which escalates off the TSE 100? Is that a deposit or not?

Those rules, including the \$60,000, lead to the issue of the possibility of stacking. Currently, when you add it up, the maximum a family can possibly get is something in the neighbourhood of \$2 million.

**The Chairman:** If you add it up in all of its manifestations?

**Senator LeBreton:** Per individual?

**Mr. Le Pan:** Yes. It is per individual and per institution. You could have a bank and its mortgage loan sub, each of whom is issuing deposits.

**The Chairman:** You could have four family members.

**Mr. Le Pan:** Plus there is separate provision for deposit RRSPs versus others. There is an argument for keeping RRSPs separate. Even if one were to deal with stacking issues, there are strong arguments for keeping RRSPs as a separate computation from regular deposits. Joint accounts are also handled differently.

Before I leave the multiplication issue, it is interesting to note that CompCorp, if you go back to its operating rules, has limits against multiplication of coverage. Therefore, the stacking possibilities are not the same in a CompCorp regime as they are in the CDIC regime, which is an interesting comment about the fact that you can design these regimes with slightly different incentives.

**The Chairman:** One of the other comments which has been made about CompCorp by witnesses relates to the difficulty of an industry-run organization to deal with a failing competitor. The difficulty manifests itself in two ways. First of all, it makes ongoing business workings very difficult. How can you get a board, consisting of your competitors, to actually come up with a working arrangement of the kind done with the Bank of B.C. where the CDIC, the government, and OSFI were involved?

**Mr. Le Pan:** Exactly.

**The Chairman:** In many cases, the most successful solutions to deposit-insurance problems in this country have not been to let the company go under, but rather to adopt a working solution of some kind.

It has been suggested before this committee that solutions like that are absolutely impossible if the board of directors making those decisions consists of people who are competitors of the company in trouble.

[Traduction]

**Le président:** C'est certainement ce qu'elle a toujours fait. Je ne savais pas qu'elle était légalement tenue d'agir ainsi.

**M. Le Pan:** Il existe d'autres restrictions, comme vous le savez. L'assurance s'applique uniquement aux dépôts en dollars canadiens, non pas aux devises étrangères. D'autres règles sont également prévues concernant le plafond de 60 000 \$, et ainsi de suite. Actuellement, on s'interroge également sur ce qui constitue un dépôt. Que fait-on du dépôt dont le rendement est fonction du TSE 100? Est-ce un dépôt?

Ces règles, y compris le plafond de 60 000 \$, nous amènent à la question du cumul de la protection. Actuellement, lorsqu'on fait l'addition, le maximum que peut toucher une famille est de l'ordre de 2 millions de dollars.

**Le président:** Quand vous additionnez tous les différents genres de dépôts?

**Le sénateur LeBreton:** Par personne?

**M. Le Pan:** Oui, par personne et par établissement. Ainsi, une banque et sa filiale de prêt hypothécaire peuvent fort bien accepter toutes deux des dépôts.

**Le président:** Une famille pourrait comporter quatre déposants.

**M. Le Pan:** Il existe par ailleurs une disposition distincte concernant les dépôts dans les REER. Il existe une raison de traiter les REER distinctement. Même si l'on devait traiter des questions de cumul, il existe de solides arguments en faveur du calcul distinct des REER. Les comptes conjoints sont aussi traités différemment.

Avant de passer à autre chose, il est intéressant de noter que la SIAP, pour en revenir à son mode de fonctionnement, impose des restrictions pour prévenir le cumul de la protection. Par conséquent, les possibilités de cumul ne sont pas les mêmes, au sein d'un régime comme celui de la SIAP, que dans un régime de la SADC. Il est donc intéressant de voir qu'on peut concevoir les régimes dans une optique légèrement différente.

**Le président:** Une autre observation que nous ont fait des témoins au sujet de la SIAP a trait à la difficulté qu'éprouve un organisme administré par l'industrie à régler le dossier d'un concurrent en difficulté. Les problèmes sont de deux ordres. Tout d'abord, cela rend très difficile les transactions en cours. Comment un conseil, composé de vos concurrents, peut-il vous soumettre une entente du genre de celle qui a été offerte à la Bank of B.C., lorsque la SADC, le gouvernement et le BSIF y était parties?

**M. Le Pan:** Exactement.

**Le président:** Souvent, les solutions les plus efficaces aux problèmes d'assurance-dépôt au Canada n'ont pas été de laisser la société fermer, mais plutôt de l'aider à s'en sortir.

Certains ont proposé au comité que de telles solutions sont absolument impossibles si le conseil d'administrateurs qui prend les décisions est composé de concurrents de la société en difficulté.



[Texte]

**Mr. Le Pan:** I personally share that view. That is why we do not put current members of the financial industry on the board of directors of the CDIC.

**The Chairman:** One last question has always puzzled me. You talked about Ontario modifying its trust company legislation in the last budget. You did not say this, but you indicated that this would effectively make Ontario's legislation more compatible with the federal legislation.

If you go back to the original equals approach, as defined by Ontario, is there any explanation as to why the federal government never challenged the extraterritoriality of that provision? In effect, it said that a company doing business has to have it apply in all other jurisdictions. It essentially, by fiat, extended Ontario law across the country.

This is not a partisan question because it goes back to the early 1980s. I remember cases in the early 1980s when Americans tried to extend extraterritoriality to American subs operating in Canada. There were very significant diplomatic protests. I am thinking of, for example, the Iranian cartel question and two or three others. No one has ever successfully explained to me why the federal government did not immediately challenge that on the grounds that it was unconstitutional.

**Mr. Le Pan:** I would like to know under what head of the Constitution you would challenge it. Federal power in this area comes from the residual power under which we then incorporate companies. Our power is to incorporate trust companies. Constitutional authority suggests that that goes as far as to be able to specify their objects, business powers, and rules about governance. Arguably, it may not go as far as to allow us to specify disclosure related to products as distinct from disclosure related to financial conditions. We had that debate when we passed legislation related to disclosure, service charges, and rules of contract between the institution and consumers in the trust company area.

Provincial power in this area is stronger, in my judgment. I have been around this issue many times with some very eminent constitutional lawyers. The advice we received was that, firstly, it was not clear what the federal authority would be to challenge this in principle. Secondly, even if there were authority to challenge it, essentially that authority to challenge would be based on a situation in which provincial law said doing something was permissible, and federal law said it was not. There is a clear conflict between the two. Then you would at least have a chance of getting into court and you could argue federal paramountcy on some grounds.

Equals does not work that way. Equals rarely says to do "X", and federal law says do not do "X". This is what is insidious about this issue. There is rarely a distinct, clear "yes" or "no"

[Translation]

**M. Le Pan:** Je suis du même avis. C'est pourquoi le conseil d'administration de la SADC ne compte pas de membres actuels de l'industrie financière.

**Le président:** Un dernier point m'a toujours laissé perplexe. Vous avez dit que l'Ontario avait, dans le dernier budget, modifié sa législation des sociétés de fiducie, ce qui a eu pour conséquence — vous ne l'avez pas dit, mais vous l'avez laissé entendre — de rendre sa législation plus compatible avec celle du gouvernement fédéral.

Si l'on revient au principe initial d'égalité, au sens où l'entend l'Ontario, y a-t-il une raison pour laquelle le gouvernement fédéral n'a jamais contesté l'extraterritorialité de cette disposition? La loi ontarienne dispose que la société faisant des affaires dans cette province doit en appliquer les dispositions au sein de toutes les autres compétences. Par décision arbitraire, l'Ontario a en fait étendu sa loi à tout le pays.

Ce n'est pas une question sectorielle puisqu'elle date déjà du début des années 80. Je me souviens d'un cas, au début des années 80, où les Américains ont cherché à étendre l'extraterritorialité aux filiales américaines faisant affaires au Canada. Ce geste a provoqué de très vives protestations dans les milieux diplomatiques. Je songe notamment à la question du cartel iranien et à deux ou trois autres. Nul n'a jamais réussi à m'expliquer pourquoi le gouvernement fédéral n'avait pas immédiatement contesté cette disposition de la loi en invoquant son inconstitutionnalité.

**M. Le Pan:** J'aimerais savoir en vertu de quel article de la Constitution vous contesteriez. Le gouvernement fédéral tient son pouvoir dans ce domaine du pouvoir résiduaire en vertu duquel il peut constituer des sociétés. Il peut constituer des sociétés de fiducie. D'après les experts constitutionnels, nous pourrions aller jusqu'à en préciser les objectifs, les pouvoirs commerciaux et les règles de régie interne. Toutefois, il ne permettrait peut-être pas d'exiger la production de renseignements au sujet des produits, par opposition aux renseignements sur la santé financière. Ce débat a eu lieu lorsque nous avons adopté la loi portant sur la production de renseignements, les frais de service et les contrats passés entre un établissement et les consommateurs, dans le domaine des fiducies.

À mon avis, les provinces disposent d'un pouvoir plus grand dans ce domaine. J'ai étudié cette question de nombreuses fois avec des constitutionnalistes éminents. À leur avis, tout d'abord, il n'est pas clair que le gouvernement fédéral ait le pouvoir de contester cela, en principe. Ensuite, même s'il en avait le pouvoir, il ne pourrait l'exercer que si une loi provinciale autorisait quelque chose et que la loi fédérale l'interdisait. Il y a alors nettement conflit entre les deux. Vous auriez alors au moins des motifs d'aller devant les tribunaux et d'invoquer la suprématie fédérale.

Le principe d'égalité ne s'applique pas ainsi. Des égaux autorisent rarement quelque chose qu'interdit la loi fédérale. En ce sens, la question est trompeuse. Il arrivera rarement que la

[Text]

yes" situation. Two sets of rules purport to regulate the same activities.

**The Chairman:** Of the same company?

**Mr. Le Pan:** Of the same company, exactly. In that situation, the company has to piece together its company's specific set of rules out of the amalgam of the various jurisdictions and rules. It has to subject itself to the most restrictive, if you will, of the combined set of rules.

**The Chairman:** In mathematical terms, it has to go for the intersection.

**Mr. Le Pan:** As a former mathematician, you will appreciate that is exactly what it is. That does not lend itself to a clear cut "yes" or "not yes" conflict on which you could end up with a constitutional case.

**The Chairman:** I had always thought that the minute Ontario applied beyond Ontario borders, you were, by definition, into interprovincial trade.

**Mr. Le Pan:** Trade? Since when is this trade? Remember, we do not have free flow of goods and services such as with the Maastricht Treaty and the Treaty of Rome. That is not in the Constitution.

**The Chairman:** However offensive it may be, it may still be legal. That is what I hear you saying.

**Mr. Le Pan:** There are lots of problems because of it. It is less because of what Ontario has done. We think there is more room, but equals still remains. As I have testified before in this committee, there are many problems.

The constitutional position is not as clear. A number of industry participants looked very closely at the constitutional position and thought seriously about mounting their own challenge, which I have yet to see.

**The Chairman:** Thank you very much for coming. We look forward to seeing you again. In the fall, we will begin with you taking us through the review paper and then have you come back after we have had the industry associations comment.

The committee adjourned.

[Traduction]

situation soit claire, qu'une partie autorise et que l'autre interdise. Il existe plutôt deux séries de règles s'appliquant aux mêmes activités.

**Le président:** De la même société?

**M. Le Pan:** Exactement, de la même société. La société doit alors se faire une idée de toutes les séries de règles des diverses compétences auxquelles elle est assujettie. Elle appliquera les plus restrictives.

**Le président:** En termes mathématiques, elle doit rechercher l'intersection.

**M. Le Pan:** En tant qu'ex-mathématicien, vous comprendrez exactement ce que cela représente. Il ne s'agit pas d'un conflit que l'on pourrait contester en invoquant la Constitution.

**Le président:** J'avais toujours cru que, dès que les règlements de l'Ontario s'appliquaient en dehors de ses frontières, on baignait, par définition, dans le commerce interprovincial.

**M. Le Pan:** Commerce, avez-vous dit? Depuis quand cela se définit-il comme du commerce? Souvenez-vous qu'il n'existe pas au Canada de libre circulation des biens et services comme ce que prévoit le Traité de Maastricht et le Traité de Rome. Notre Constitution n'en prévoit pas.

**Le président:** Quoi qu'ils soient répugnants, ces moyens sont peut-être légaux. C'est bien ce vous dites?

**M. Le Pan:** La question nous cause bien des maux de tête. Ce n'est pas tant en raison de ce qu'a fait l'Ontario. Nous estimons qu'il existe plus de marge de manoeuvre, mais le principe d'égalité demeure. Comme je l'ai dit devant le présent comité, il reste de nombreux problèmes à régler.

La position constitutionnelle n'est pas aussi claire. Un certain nombre de membres de l'industrie ont examiné de près la Constitution et ont sérieusement envisagé de contester eux-mêmes, ce qui n'a toujours pas été fait.

**Le président:** Je vous remercie d'être venu ici aujourd'hui. Nous aurons le plaisir de nous revoir, à l'automne, lorsque vous serez le premier à comparaître pour nous expliquer le document d'étude. Vous devez ensuite revenir lorsque nous aurons entendu les associations industrielles.

La séance est levée.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Federation of Independent Deposit Brokers:*

Thomas Rice, Past President.

*From the Department of Finance:*

Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister;

Ray Labrosse, Director, Financial Institutions, Financial  
Sector Policy;

Julie Dickson, Chief, Policy Development.

*De la Fédération des courtiers de dépôts canadiens  
indépendants inc.:*

Thomas Rice, président sortant.

*Du ministère des Finances:*

Nick Le Pan, sous-ministre adjoint;

Ray Labrosse, directeur, Direction de la politique du secteur  
financier, Division des institutions financières;

Julie Dickson, chef, Développement des politiques.

C A I  
4011  
-818



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, June 21, 1994

Issue No. 12

### **Ninth Proceedings on:**

Examination of the present state of  
the financial system in Canada in the wake of  
the major legislative and regulatory reform  
which took place two years ago.

### **First and Only Proceedings on:**

Bill C-12, an Act to amend  
the Canada Business Corporations Act and  
to make consequential amendments to other Acts.

---

### **INCLUDING:**

THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-12)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Le mardi 21 juin 1994

Fascicule n° 12

### **Neuvième fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier canadien  
dans la foulée de l'importante réforme législative  
et réglementaire intervenue il y a deux ans.

### **Premier et dernier fascicule concernant:**

Le projet de loi C-12, Loi modifiant  
la Loi sur les sociétés par actions et  
d'autres lois en conséquence.

---

### **Y COMPRIS:**

LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-12)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Angus             | * Lynch-Staunton |
| Charbonneau       | (or Berntson)    |
| * Fairbairn, P.C. | Perrault, P.C.   |
| (or Molgat)       | Simard           |
| Kelleher, P.C.    | Stewart          |
| Kolber            | Stratton         |
| LeBreton          | Thériault        |

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Angus             | * Lynch-Staunton |
| Charbonneau       | (ou Berntson)    |
| * Fairbairn, c.p. | Perrault, c.p.   |
| (ou Molgat)       | Simard           |
| Kelleher, c.p.    | Stewart          |
| Kolber            | Stratton         |
| LeBreton          | Thériault        |

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, June 16, 1994*:

Second reading of Bill C-12, An Act to amend the Canada Business Corporations Act and to make consequential amendments to other Acts.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Cools, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Gigantès, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 16 juin 1994 :

Deuxième lecture du projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les sociétés par actions et d'autres lois en conséquence.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Cools, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Gigantès, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 21, 1994  
(14)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:05 a.m. in room 356-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Charbonneau, Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, LeBreton, Simard, Stewart, Stratton and Sylvain. (9)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Canadian Institute of Chartered Accountants:*

Graeme K. Rutledge, Chairman, Financial Institutions Task Force;

Ian A. Murray, Chairman, Auditing Standards Board;

Jean-Jacques Carrier, Member, Accounting Standards Board;

John A. Carchrae, Assistant Director, Accounting Standards Department.

*From the Canadian Investor Protection Fund:*

Don Leslie, President.

*From the Department of Industry Canada:*

Jacques Hains, Director, Corporate Law Review Directorate;

Mary Walsh, CBCA Director & Director General Corporations Directorate;

Marc Leblanc, Chief, Enforcement Section, Corporations Directorate;

Brian Dillon, Senior Policy Analyst, Corporate Law Review Directorate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. Rutledge of the *Canadian Institute of Chartered Accountants*, made an opening statement and along with Messrs Murray and Carrier answered questions.

Mr. Leslie, President of the *Canadian Investor Protection Fund*, made an opening statement and answered questions.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 16, 1994, the Committee considered Bill C-12, *an Act to amend the Canada Business Corporations Act and to make consequential amendments to other Acts*.

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 21 juin 1994  
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 05, à la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Charbonneau, Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, LeBreton, Simard, Stewart, Stratton et Sylvain. (9)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*De l'Institut canadien des comptables agréés:*

Graeme K. Rutledge, président, Groupe de travail sur les établissements financiers;

Ian A. Murray, président, Commission des normes de vérification;

Jean-Jacques Carrier, membre, Commission des normes comptables;

John A. Carchrae, directeur adjoint, Service des normes comptables.

*Du Fonds canadien de protection des épargnants:*

Don Leslie, président.

*D'Industry Canada:*

Jacques Hains, directeur, Direction de la révision des lois commerciales;

Mary Walsh, directrice de la LSA et directrice générale, Direction générale des corporations;

Marc Leblanc, chef, Section de l'application de la loi, Direction générale des corporations;

Brian Dillon, analyste principal des politiques, Direction de la révision des lois commerciales.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus précisément, de la question de l'assurance-dépôts.

M. Rutledge de l'*Institut canadien des comptables agréés*, fait une déclaration liminaire et, avec l'aide de MM. Murray et Carrier, répond aux questions.

M. Leslie, président du *Fonds canadien de protection des épargnants*, fait une déclaration liminaire et répond aux questions.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 16 juin 1994, le comité examine le projet de loi C-12, *Loi modifiant la Loi sur les sociétés par actions et d'autres lois en conséquence*.



*[Texte]*

Mr. Hains of the Department of Industry, made an opening statement and along with Ms Walsh and Mr. Leblanc answered questions.

*It was agreed*, — THAT Bill C-12 be adopted and be reported without amendment to the Senate.

At 11:45 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*[Translation]*

M. Hains du ministère de l'Industrie, fait une déclaration liminaire et, avec l'aide de M<sup>me</sup> Walsh et de M. Leblanc, répond aux questions.

*Il est convenu* — QUE le projet de loi C-12 soit adopté et qu'il en soit fait rapport sans amendement au Sénat.

À 11 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

TUESDAY, June 21, 1994

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## ELEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-12, an Act to amend the Canada Business Corporations Act and to make consequential amendments to other Acts, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Thursday, June 16, 1994, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président*

MICHAEL J.L. KIRBY

*Chairman***RAPPORT DU COMITÉ**

Le MARDI 21 juin 1994

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## ONZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les sociétés par actions et d'autres lois en conséquence, a étudié ledit projet de loi conformément à son ordre de renvoi du jeudi le 16 juin 1994, et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 21, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:00 a.m. to continue its examination of the state of the financial system in Canada; and to give consideration to Bill C-12, to amend the Canada Business Corporations Act and to make consequential amendments to other Acts.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Senators, welcome to the continuation of our discussion on deposit insurance. Our first witnesses this morning are representatives of the Canadian Institute of Chartered Accountants; followed by Don Leslie from the Canadian Investor Protection Fund. We will then switch topics and proceed to hear some government witnesses on Bill C-12, to amend the Canada Business Corporations Act. Since all of us have to attend our respective caucuses at 11:45, we will terminate our meeting at that time.

Mr. Rutledge, welcome, on behalf of the committee. Mr. Graeme Rutledge is Chairman of the Financial Institution Task Force of the Canadian Institute of Chartered Accountants. Mr. Rutledge, both for the purposes of members of the committee and our recording system, would you identify those accompanying you? I understand you intend to make a brief opening statement which will be followed by questions.

**Mr. Graeme K. Rutledge, Chairman, Financial Institutions Task Force, Canadian Institute of Chartered Accountants:** Mr. Chairman, perhaps I may be permitted to say a word about myself in introducing our group.

I am a partner with Deloitte & Touche in Montreal. I am also an auditor of one of Canada's largest banks. As well, I am the CICA representative to the steering committee of the International Accounting Standards Committee that is charged with the development of accounting for financial instruments, including derivatives. I am chairman of the CICA Financial Institutions Task Force.

With me today are: Mr. Ian Murray, a partner with KPMG Peat Marwick Thorne in Mississauga and chair of the CICA Auditing Standards Board; Mr. Jean-Jacques Carrier, Chief Financial Officer of Mitel Corporation in Kanata and a member of the CICA's Accounting Standards Board; and Mr. John Carchrae, Assistant Director, Accounting Standards at the CICA.

We are pleased to have this opportunity to appear before the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. We have prepared an aide-mémoire, which has been provided to you, which outlines the matters we wish to address in these opening remarks.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 21 juin 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h pour poursuivre l'examen de l'état du système financier canadien et pour étudier le projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les sociétés par actions et d'autres lois en conséquence.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui la discussion au sujet de l'assurance-dépôts. Nos premiers témoins ce matin sont les représentants de l'Institut canadien des comptables agréés, suivis de M. Don Leslie du Fonds canadien de protection des épargnants. Nous allons ensuite changer de sujet et entendre le témoignage de certains représentants du gouvernement sur le projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les sociétés par actions. Étant donné que nous devons tous assister à la réunion de nos caucuses respectifs à 11 h 45, nous leverons la séance à cette heure-là.

Monsieur Rutledge, je vous souhaite la bienvenue au nom du comité. M. Graeme Rutledge est président du Groupe de travail sur les établissements financiers de l'Institut canadien des comptables agréés. Monsieur Rutledge, pour l'information des membres du comité et pour les fins du compte rendu, pourriez-vous nous présenter les personnes qui vous accompagnent? Je crois savoir que vous avez l'intention de faire une brève déclaration préliminaire, après quoi nous passerons aux questions.

**M. Graeme K. Rutledge, président, Groupe de travail sur les établissements financiers, Institut canadien des comptables agréés:** Monsieur le président, avant de vous présenter notre groupe, permettez-moi de vous dire quelques mots à mon sujet.

Je suis associé chez Deloitte et Touche à Montréal. Je suis aussi vérificateur pour l'une des plus grosses banques du Canada. Je représente en outre l'ICCA au comité de direction du Comité international de normalisation de la comptabilité qui est chargé de l'élaboration de normes comptables concernant les instruments financiers, y compris les instruments dérivés. Je suis président du Groupe de travail sur les établissements financiers de l'ICCA.

Je suis accompagné aujourd'hui de M. Ian Murray, associé chez KPMG Peat Marwick Thorne à Mississauga et président du Comité des normes de vérification de l'ICCA, de M. Jean-Jacques Carrier, agent financier en chef à la Mitel Corporation à Kanata et membre du Comité des normes comptables de l'ICCA, et de M. John Carchrae, directeur adjoint du Service des normes comptables à l'ICCA.

Nous sommes heureux de l'occasion qui nous est offerte de comparaître devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Nous avons préparé un aide-mémoire qui vous a été remis et qui donne un bref aperçu des questions que nous souhaitons aborder dans notre exposé préliminaire.



## [Text]

Dealing with the objectives of the CICA submission, the June 1993 report issued by this committee recognized the following important points. First, the accounting profession has an important role to play in the maintenance of public confidence in the soundness of the financial system. Second, it is important for standards of reporting to be developed that are clear, relevant and comprehensible. It is important that the profession, the Office of the Superintendent of Financial Institutions, the Canada Deposit Insurance Corporation, and the industry cooperate fully to develop these standards and to ensure that they are followed in a responsible manner.

We believe that an effective system of corporate governance is important to the soundness of the financial system in Canada. We are one of the parties directly involved with the corporate governance process. The other principal parties include the board of directors, management and the regulator.

Today, we would like to demonstrate how we have addressed issues relevant to the financial services industry since revised legislation was enacted.

Our objectives, which are set out in the aide-mémoire, are to discuss our role in the corporate governance process; the standards issued or in process since the financial reform legislation was enacted; how we are cooperating with other parties that have an interest in the industry; and how our role can be expanded.

Perhaps I may first address our role in the corporate governance process. The CICA submission to the Toronto Stock Exchange Committee on corporate governance focused on the three parties most directly involved with corporate governance: the directors, the management, and the auditors. In the case of financial institutions, the regulator is also directly involved with corporate governance.

The fundamental roles and responsibilities of these parties are well established in legislation. Management and the board of directors are responsible for the accurate recording of transactions and the preparation of financial statements, including the notes to such financial statements.

The auditor is responsible for adding credibility to the information provided by management, and to the board of directors by providing an independent opinion on the fair presentation of the financial statements.

As is explained in the CICA publication that was provided to you today entitled *Reports Prepared by Chartered Accountants - What do they mean?* I want to emphasize that a clean opinion by the auditor, in other words, an opinion that the financial statements are presented fairly in all material respects, is not synonymous with a clean bill of health.

The auditor is concerned with the fair presentation of information. In the case of an entity that has financial difficulties, as long as the financial statements clearly disclose the then existing financial condition and operating results, the auditor's opinion, will be "clean."

## [Traduction]

Compte tenu des objectifs du mémoire de l'ICCA, le rapport publié par le comité en juin 1993 faisait ressortir les points importants suivants. Premièrement, les comptables ont un rôle de premier plan à jouer face au maintien de la confiance du public dans la stabilité du système financier. Deuxièmement, il importe que soient élaborées des normes comptables claires, pertinentes et compréhensibles concernant les rapports. Il est essentiel que la profession, le Bureau du surintendant des institutions financières, la Société d'assurance-dépôts du Canada et l'industrie collaborent pleinement à l'élaboration de ces normes et veillent à ce qu'elles soient appliquées de manière responsable.

Nous croyons qu'un système efficace de régie d'entreprise est essentiel à la solidité du système financier au Canada. Nous sommes l'une des principales parties directement touchées par le processus de régie d'entreprise. Le conseil d'administration, la gestion et l'organisme de réglementation en sont d'autres.

Aujourd'hui, nous aimerions vous montrer comment nous avons abordé les questions intéressant l'industrie des services financiers depuis que la législation révisée est entrée en vigueur.

Nos objectifs, que nous avons définis dans l'aide-mémoire, consistent à discuter de notre rôle dans le processus de régie d'entreprise, des normes émises ou en voie de préparation depuis l'adoption des mesures législatives concernant la réforme financière, de notre collaboration avec d'autres parties ayant un intérêt dans l'industrie et de la manière dont notre rôle pourrait être élargi.

Laissez-moi tout d'abord vous parler de notre rôle dans le processus de régie d'entreprise. Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité de la Bourse de Toronto sur la régie d'entreprise, l'ICCA a mis l'accent sur les trois parties les plus directement touchées par la régie des sociétés: les administrateurs, la gestion et les vérificateurs. Dans le cas des institutions financières, l'organisme de réglementation est lui aussi directement touché par la régie d'entreprise.

La loi définit clairement les responsabilités et rôles fondamentaux de ces parties. La gestion et le conseil d'administration sont responsables de l'enregistrement exact des transactions et de la préparation des états financiers, y compris les notes en faisant partie.

Il incombe au vérificateur de conférer plus de crédibilité à l'information fournie par la gestion au conseil d'administration en émettant une opinion indépendante quant à la fidélité de la présentation des états financiers.

Comme l'ICCA l'explique dans sa publication qui vous a été distribuée aujourd'hui et qui a pour titre *Les déclarations du comptable agréé — Que signifient-elles?*, je tiens à souligner que l'opinion émise par le vérificateur, autrement dit l'opinion que les états financiers donnent une information fidèle à tous les points de vue, n'atteste pas la santé financière.

Le vérificateur veille à ce que l'information soit fidèle. Dans le cas d'une entité qui éprouve des difficultés financières, tant que les états financiers reflètent clairement la situation financière et les résultats d'exploitation, on dit que l'opinion du vérificateur est «sans réserve».

*[Texte]*

One of the key elements of an effective corporate governance process is a well-informed and active board of directors that understands both the business carried out by the entity and the implications of actions taken by management, and that pursues areas of concern by asking the appropriate questions.

We recognize that, in conducting an audit, the auditor becomes aware of matters which the board of directors should be made aware of, such as disagreements with management that could be significant to the financial statements or to the auditors's report, and difficulties the auditor may have encountered in performing the audit.

Because the auditor's link to the board is normally the audit committee, the CICA standards suggest that the auditor communicate such matters to the board of directors via the audit committee.

These standards on communications with audit committees are reproduced in the booklet previously provided to the clerk for you. The CICA produced this booklet for distribution to audit committees to make them aware of the auditor's responsibilities and to assist them in formulating appropriate questions.

The auditor's opinion on the financial statements adds value because it represents an independent assessment of the information provided by the entity. The audit committee, in our view, can play an important role in strengthening the independence of auditors because it can act as buffer between the auditor and management.

I would now like to say a few words about the standards that have been issued or that are in process since the financial reform legislation was enacted. The main theme underlying the CICA accounting recommendations is the improvement of measurements and disclosure standards designed to provide a better picture of the risks and uncertainties faced by an entity.

This is important because financial statements, especially those for a financial institution, involve many significant estimates. The numbers on the statements may seem precise but, in reality, they often represent management's best estimate chosen from a range developed by considering various assumptions and scenarios. Disclosure of some of the key information underlying the preparation of these estimates enhances the user's understanding of the factors involved in making these estimates and increases comparability between entities.

The main theme underlying CICA auditing recommendations is to clarify the auditor's responsibility and to make his or her role more relevant to the needs of users of financial statements.

Our aide-mémoire sets out recently issued standards of particular relevance to financial institutions. I will comment briefly. The guideline on the well-being reporting requirement was

*[Translation]*

L'un des éléments clés d'un processus de régie d'entreprise efficace est un conseil d'administration bien informé et actif qui comprend bien et les activités de l'entité et les répercussions des mesures prises par la gestion et qui donne suite aux préoccupations en posant les questions qui s'imposent.

Nous reconnaissons que dans le cadre d'une vérification, le vérificateur prend connaissance de questions qui devraient être soumises à l'attention du conseil d'administration, dont des désaccords avec la gestion qui pourraient revêtir de l'importance pour les états financiers ou le rapport du vérificateur, et les difficultés que le vérificateur pourrait avoir rencontrées dans sa mission de vérification.

Parce que l'agent de liaison entre le vérificateur et le conseil est habituellement le comité de vérification, il est proposé dans les normes de l'ICCA que le vérificateur soumette de telles questions à l'attention du conseil d'administration par l'entremise du comité de vérification.

Ces normes concernant les communications avec les comités de vérification sont reproduites dans la brochure qui a été remise au greffier à votre intention. L'ICCA a préparé cette brochure aux fins de distribution aux comités de vérification pour les informer des responsabilités du vérificateur et les aider à formuler les questions qui s'imposent.

L'avis du vérificateur sur les états financiers leur donne une plus grande valeur puisqu'il représente une évaluation indépendante de l'information fournie par l'entreprise. Selon nous, le comité de vérification peut jouer un rôle de premier plan en renforçant l'indépendance du vérificateur puisqu'il peut servir de tampon entre celui-ci et la direction.

J'aimerais maintenant dire quelques mots au sujet des normes qui ont été publiées ou qui sont en voie de préparation depuis que les mesures législatives concernant la réforme financière ont été promulguées. Le principal thème sous-jacent aux recommandations de l'ICCA concernant la comptabilité est l'amélioration des mesures et des normes de présentation conçues pour donner une meilleure idée des risques et des incertitudes auxquelles l'entreprise est confrontée.

Cela est important parce que les états financiers, surtout ceux d'une institution financière, comportent de nombreuses estimations. Les chiffres qui figurent dans les états financiers peuvent paraître précis, mais, en réalité, ils correspondent souvent aux meilleures estimations qu'a choisies la direction après avoir examiné des hypothèses et des scénarios divers. La présentation de certains des éléments clés utilisés pour la préparation de ces estimations permet à l'utilisateur de mieux comprendre les facteurs qui sont intervenus dans ces estimations et facilite la comparaison entre les entreprises.

Le thème principal sous-jacent aux recommandations de l'ICCA concernant la vérification consiste à préciser la responsabilité du vérificateur et à faire en sorte que son rôle coïncide davantage avec les besoins des utilisateurs des états financiers.

Nous avons énuméré dans notre aide-mémoire les normes récemment publiées qui intéressent particulièrement les institutions financières. Je vais les commenter brièvement. Lors de sa



*[Text]*

favourably commented upon by the Superintendent of Financial Institutions when he appeared recently before this committee. Copies of these recently issued standards have been provided to the clerk should members of the committee wish to refer to any of them.

We have also set out in the aide-mémoire a list of standards in progress that are particularly relevant to financial institutions. The proposed standard on accounting for financial instruments includes accounting guidelines for the derivative products.

Research into the harmonization of accounting practices for similar types of business transactions entered into by each of the four pillars is at a preliminary stage.

Turning now to cooperation with other parties that have an interest in the industry, firstly, the regulators. Following the Estey inquiry, the CICA established the Financial Institutions Task Force to specifically address accounting issues relevant to financial institutions. While the financial statements we are dealing with are general purpose statements and must thus address the needs of a number of users, we recognize that regulators have an important role to play in setting accounting standards. As a result, we invited a representative from the Office of the Superintendent of Financial Institutions and a provincial regulator to sit as observers on the Financial Institutions Task Force.

With respect to the auditing issues relevant to financial institutions, we established the Task Force on Auditors' Communications with Regulators. This task force obtains the views of regulators by consulting with them and distributing material for comment as each project is being developed.

The revisions to financial institutions legislation have resulted in the need for more input from OSFI, primarily because of the requirement for financial statements to be prepared in accordance with generally accepted accounting principles, except as otherwise specified by the superintendent.

To ensure that we understand each other's views, we have established an ongoing process with the OSFI that enables us to discuss each other's proposals with respect to financial reporting. We believe that both CICA and OSFI have benefited from these developments. They have led to a better understanding of each organization's perspective.

With respect to other standard setters, currently we are working jointly with international standard setting bodies on two projects which are very relevant to financial institutions.

The first of these projects began in 1989 when the CICA Financial Institutions Task Force developed a paper addressing accounting and disclosure issues for derivative financial instru-

*[Traduction]*

récente comparution devant le comité, le surintendant des institutions financières a réservé un accueil favorable aux lignes directrices concernant l'obligation de faire rapport relativement à la «bonne santé». Des copies de ces nouvelles normes ont été fournies au greffier de sorte que les membres du comité pourront les consulter s'ils le souhaitent.

L'aide-mémoire contient aussi une liste des normes en voie d'élaboration qui intéressent particulièrement les institutions financières. La norme comptable proposée pour les instruments financiers englobe les règles touchant les instruments dérivés.

Les recherches sur l'harmonisation des pratiques comptables pour des types analogues de transactions commerciales conclues par chacun des quatre piliers en sont à une étape préliminaire.

Je vais maintenant passer à la coopération avec d'autres parties ayant un intérêt dans l'industrie dont, en premier lieu, les organismes de réglementation. À la suite de l'enquête Estey, l'ICCA a mis sur pied le Groupe de travail sur les établissements financiers chargé précisément d'examiner les questions de comptabilité intéressant les établissements financiers. Même si les états financiers dont nous nous occupons servent des fins générales et doivent de ce fait répondre aux besoins d'un certain nombre d'utilisateurs, nous reconnaissons que les organismes de réglementation ont un rôle important à jouer dans l'établissement de normes comptables. Par conséquent, nous avons invité un représentant du Bureau du surintendant des institutions financières et un organisme de réglementation provincial à siéger comme observateurs au Groupe de travail sur les établissements financiers.

Pour ce qui est des questions de vérification intéressant les institutions financières, nous avons établi le Groupe de travail des communications des vérificateurs avec les organismes de réglementation. Ce groupe de travail cherche à connaître les vues des organismes de réglementation en les consultant et en leur distribuant des documents qu'ils doivent commenter dans le cas de chaque projet en voie d'élaboration.

Les modifications apportées à la législation régissant les institutions financières ont fait ressortir la nécessité d'une plus grande participation du BSIF, surtout parce que les états financiers doivent être établis selon des principes comptables généralement reconnus, à moins d'indication contraire du surintendant.

Pour être certains de bien comprendre notre point de vue respectif, nous avons mis en place un processus permanent avec le BSIF, lequel nous permet de discuter de nos propositions individuelles concernant la communication de l'information financière. Nous croyons que l'ICCA et le BSIF en ont profité tous les deux. Nous comprenons ainsi mieux le point de vue de chaque organisation.

En ce qui concerne d'autres normes, nous travaillons actuellement en collaboration avec des organismes de normalisation internationale à deux projets qui intéressent de très près les institutions financières.

Le premier de ces projets a débuté en 1989 lorsque le Groupe de travail sur les établissements financiers de l'ICCA a préparé un document portant sur les questions de comptabilité et de



## [Texte]

ments. Because we recognized that these issues were of concern world wide, the CICA pooled its resources with the International Accounting Standards Committee and developed proposed common Canadian and international accounting standards for financial instruments. As I said earlier, that includes guidance for derivative products.

The second project, which is at an early stage of development, involves working with the Financial Accounting Standards Board in the United States to develop standards for disaggregated disclosures. This project will result in requirements for the breakdown of information by business unit so that users of financial statements can better assess the risks and prospective returns relating to the various businesses within a consolidated group of entities.

We also consult with other interested parties. The development of generally accepted accounting principles and generally accepted auditing standards involves an extensive consultation process with preparers, users and auditors of financial statements. This process is explained in the booklet entitled *Studies and Standards, Department Overview* that was previously sent to the clerk for your information.

In developing the impaired loans material, for example, we carried out a survey of current practices for accounting for loan losses, had numerous meetings with the Office of the Superintendent of Financial Institutions and the Canadian Bankers Association, as well as followed our regular process of publicly exposing the proposed accounting standard.

Lastly, let me turn to the expansion of our role. The initiatives discussed thus far all relate to the annual financial statements.

We believe that the thrust to provide a better picture of risks faced by an entity will eventually lead users of financial information to ask for information about how entities address and control risks faced by them. To prepare for this, the CICA has established a committee charged with developing criteria for systems of control. The criteria will provide standards that can be used by management in establishing systems of control and will provide a basis for auditors to report on systems of control.

These standards will also be useful to the board of directors and audit committee in meeting their responsibilities under legislation to ensure that the financial institutions have appropriate internal control procedures in place. Industry specialization is evolving and enables auditors to better understand risks facing particular organizations such as financial institutions. Work needs to be continued in this area.

## [Translation]

communication concernant les instruments financiers dérivés. Parce que nous reconnaissons l'importance de ces questions à l'échelle mondiale, l'ICCA a mis ses ressources en commun avec celles du Comité international de normalisation de la comptabilité et proposé des normes comptables canadiennes et internationales communes pour les instruments financiers. Comme je l'ai dit tout à l'heure, celles-ci comportent des règles pour les instruments dérivés.

Le deuxième projet, qui en est encore à une étape préliminaire, nous amène à collaborer avec le *Financial Accounting Standards Board* aux États-Unis à l'élaboration de normes concernant la présentation d'états financiers non cumulés. Des exigences seront ainsi établies en vue de la ventilation de l'information par unité commerciale pour que les utilisateurs des états financiers puissent mieux évaluer les risques et les résultats escomptés en ce qui concerne les diverses entreprises faisant partie d'un groupe consolidé d'entités.

Nous consultons aussi d'autres parties intéressées. L'élaboration de principes comptables et de normes de vérification généralement reconnus nous oblige à consulter abondamment tous ceux qui préparent, utilisent ou vérifient des états financiers. Ce processus est expliqué dans la brochure intitulée *Recherche et normalisation, Aperçu des activités du Service* qui a été envoyée au greffier pour votre information.

Lorsque nous avons préparé le matériel sur les prêts douteux, par exemple, nous avons effectué une enquête sur les pratiques ayant cours en ce qui concerne la comptabilité des pertes sur prêts et tenu de nombreuses réunions avec le Bureau du surintendant des institutions financières et l'Association des banquiers canadiens en plus de divulguer de l'information, comme nous le faisons régulièrement, au sujet de la norme comptable proposée.

Enfin, permettez-moi de vous parler de l'élargissement de notre rôle. Les initiatives que j'ai mentionnées jusqu'à maintenant se rapportent toutes aux états financiers annuels.

Nous croyons que la tendance à vouloir donner une meilleure idée des risques qui se posent pour une entité amènera éventuellement les utilisateurs de l'information financière à demander plus de renseignements sur les moyens que prennent les entreprises pour contrôler les risques auxquels elles sont exposées. Dans ce contexte, l'ICCA a mis sur pied un comité chargé d'élaborer des critères pour les systèmes de contrôle. Ces critères régiront l'établissement de normes qui pourront être utilisées par la gestion pour la mise en place de systèmes de contrôle et serviront de base à partir de laquelle les vérificateurs pourront présenter des rapports sur les systèmes de contrôle.

Ces normes aideront également le conseil d'administration et le comité de vérification à s'acquitter de la responsabilité que leur confère la loi de veiller à ce que les institutions financières aient en place des méthodes appropriées de contrôle interne. La spécialisation de l'industrie va croissante et permet aux vérificateurs de mieux comprendre les risques avec lesquels des organisations particulières, comme les institutions financières, sont aux prises. Il faut poursuivre le travail dans ce secteur.

**[Text]**

The legislative requirement for auditors of all financial institutions to report matters that, in their view, may affect the well-being of a financial institution is an example of the expanding role of the auditor. We also believe auditors are in a good position to provide assistance to the Office of the Superintendent of Financial Institutions in assessing whether a financial institution has been in compliance with the CDIC standards of sound business and financial practices. This may further expand the role of the auditor.

Auditors are an important party in an effective corporate governance process, and we support expanding the role that auditors have in this process. While we feel that an expanded role for auditors is and should be viewed as an opportunity for the profession, we must point out that some auditors are reluctant to take on more responsibilities today because of the significant risk posed by the current legal framework. The important issue of legal liability is more fully addressed in the CICA submissions to the Toronto Stock Exchange on corporate governance. A copy of that submission has been provided to you today.

I do want to emphasize that the accounting profession is not trying to evade its legitimate responsibilities. If we are judged to be negligent in the application of our auditing standards, we are prepared to accept our full share of the fault. Our main concern is the absence of fairness in the present system and the resulting threat to the stability of the profession.

In conclusion, during the last two years, we believe that we have advanced our role significantly, and we will continue to advance our role in the future. There are challenges. However, by working with legislators, regulators, and the business communities, we will address these challenges and continue to play a meaningful role in the corporate governance process and thus contribute to a sound financial system in Canada.

Mr. Chairman, that concludes my remarks. My colleagues and I would be pleased to answer any questions you may have or to elaborate on some of the matters we mentioned. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Rutledge. Before asking some of my colleagues to pose questions to you, I will ask a few questions based on two remarks you made.

First, early on in your representation, you made an observation, and I think the phrase you used was that a "clean" accounting report does not necessarily mean a "safe" financial institution.

For what it is worth, that is not what the average consumer would believe. The average consumer would believe that a clean accounting report equals or automatically implies a safe financial institution.

Second, in your closing comment, you made an observation which I think is related to the first one. You said that you find troubling the legal liability that the profession finds itself under,

**[Traduction]**

L'obligation imposée par la loi aux vérificateurs de toutes les institutions financières de rendre compte de tout ce qui peut, à leur avis, nuire à la bonne santé d'une institution financière est un exemple de l'élargissement du rôle du vérificateur. Nous croyons aussi que les vérificateurs sont bien placés pour aider le Bureau du surintendant des institutions financières à évaluer si une institution financière respecte les normes de la SADC concernant de saines pratiques commerciales et financières. Leur rôle pourrait ainsi s'en trouver d'autant élargi.

Les vérificateurs contribuent grandement à l'efficacité du processus de régie d'entreprise, et nous sommes en faveur de l'élargissement du rôle qu'ils jouent dans ce processus. Même si nous croyons que cela serait avantageux pour la profession, il nous faut cependant vous signaler que certains vérificateurs répuent à assumer de plus vastes responsabilités à l'heure actuelle à cause des risques énormes découlant du cadre juridique actuel. L'ICCA a abordé plus en détail l'importante question de la responsabilité légale dans les mémoires qu'il a présentés à la Bourse de Toronto au sujet de la régie d'entreprise. Nous vous en avons remis une copie aujourd'hui.

Je tiens à souligner que les comptables n'essaient pas de se soustraire à leurs responsabilités légitimes. Si on nous considère comme négligents dans l'application de nos normes de vérification, nous sommes prêts à assumer notre pleine part des torts. Notre principale préoccupation concerne l'absence d'équité dans le système actuel et la menace que celle-ci fait poser sur la stabilité de la profession.

En conclusion, nous croyons avoir réussi, au cours des deux dernières années, à valoriser énormément notre rôle, et nous poursuivons nos efforts en ce sens. Il y a certes des défis à relever. Nous croyons cependant pouvoir, en travaillant en collaboration avec les législateurs, les organismes de réglementation et le monde des affaires, à relever ces défis et à continuer à jouer un rôle significatif dans le processus de régie d'entreprise et ainsi contribuer à l'instauration d'un système financier solide au Canada.

C'étaient là mes observations, monsieur le président. C'est avec plaisir que mes collègues et moi répondrons maintenant à toutes les questions que vous pourriez avoir à nous poser ou que nous vous donnerons des détails sur certains des sujets que j'ai mentionnés. Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Rutledge. Avant de céder la parole à mes collègues, je vais moi-même vous poser quelques questions à propos de deux observations que vous avez faites.

Premièrement, vous avez dit, au début de votre exposé, qu'un rapport de vérification «sans réserve» ne veut pas nécessairement dire qu'une institution financière est «en bonne santé».

Ce n'est pas ce que croit, je pense, le consommateur moyen. Le consommateur moyen croit probablement qu'un rapport de vérification sans réserve sous-entend automatiquement qu'une institution financière est en bonne santé.

Deuxièmement, en terminant, vous avez formulé une observation qui est reliée, selon moi, à la première. Vous avez dit être troublé par la responsabilité légale que la profession doit assumer



## [Texte]

and you find there is an absence of fairness in the current system. I would be interested in what you mean by "absence of fairness". I suspect that relates in part to the fact that consumers think that a clean report implies a safe institution, and that, in turn, puts liability on you which you think is unfair. Would you elaborate on the legal liability concerns you have?

If a clean accounting report does not imply a safe institution, why would consumers be concerned at all about an accounting report? The only reason the simple, ordinary consumer cares if the company is audited is that it will tell them whether the company is in good financial condition or not. What, then, do you see as the role of an auditor's report?

How does a consumer get the information required to draw the conclusion as to whether or not a financial institution is safe or unsafe?

**Mr. Rutledge:** These are very important, and not absolutely simple, questions to address.

Let us, first of all, talk about the clean audit report, what it does mean and the fact that, as I mentioned in my opening remarks, it is not synonymous with a clean bill of health.

**The Chairman:** "A clean bill of health" I took to mean "safe institution".

**Mr. Rutledge:** Yes. Let us take it from there to expanding upon the role of the auditor's report. I would then like to come back and address the liability issue separately, because I do not quite see the same linkage you do; but we can talk about that.

I would like to ask Mr. Ian Murray, the Chairman of the Auditing Standards Board, if he would comment on your first point.

**Ian A. Murray, Chairman, Auditing Standards Board, Canadian Institute of Chartered Accountants:** With respect to the purpose of the financial statements and the purpose of our examination, clearly there are misunderstandings about what our role is.

It is important to understand, as Graeme has indicated, that a financial statement is a point-in-time report. It is very important for users of financial statements to have, first of all, a report that indicates the financial position of a financial institution at a point in time as well as present the results of operations of the entity on a historical basis.

Beyond that, it is very important to have other information available to users and others in order that they may be able to assess whether a financial institution is a safe institution to invest in and whether there are specific risks associated with that institution.

However, it is important to understand that the audit report on the financial statements expresses the financial position as at a point in time, and our role is to provide credibility to the assertions made by management as represented in those financial statements.

## [Translation]

et parlé de l'absence d'équité dans le système actuel. Je serais curieux de savoir ce que vous entendez par «absence d'équité». Je suppose que cela a en partie à voir avec le fait que les consommateurs pensent qu'un rapport sans réserve sous-entend que l'institution est en bonne santé, ce qui, en revanche, vous confère une responsabilité que vous trouvez injuste. Pourriez-vous nous en dire plus long sur vos préoccupations à propos de la responsabilité légale?

Si un rapport sans réserve ne signifie pas qu'une institution est en bonne santé, en quoi alors peut-il être utile aux consommateurs? La seule raison pour laquelle le consommateur moyen tient à ce qu'une entreprise fasse l'objet d'une vérification, c'est qu'il pourra ainsi savoir si la situation financière de cette entreprise est bonne ou non. Quel rôle pourrait autrement jouer un rapport de vérificateur?

Comment un consommateur peut-il obtenir les renseignements dont il a besoin pour en venir à la conclusion qu'une institution financière est en bonne ou mauvaise posture?

**M. Rutledge:** Ce sont là des questions très importantes, mais auxquelles il n'est pas nécessairement facile de répondre.

Prenons tout d'abord le rapport de vérification sans réserve, ce qu'il veut dire et le fait, comme je l'ai dit dans mes observations préliminaires, qu'il n'est pas synonyme d'une bonne santé.

**Le président:** Pour moi, il veut dire que l'institution est «en bonne santé».

**M. Rutledge:** Oui, mais parlons plutôt de l'élargissement du rôle du rapport du vérificateur. Nous reviendrons ensuite à la question de la responsabilité, parce que je ne fais pas entre les deux le même lien que vous, mais nous pourrions en discuter.

J'aimerais demander à M. Ian Murray, président de la Commission des normes de vérification, de répondre à la première partie de votre question.

**Ian A. Murray, président, Commission des normes de vérification, Institut canadien des comptables agréés:** Je dirais, en ce qui concerne l'objet des états financiers et le but de notre examen, que l'on comprend de toute évidence mal notre rôle.

Il est important de bien comprendre, comme Graeme l'a dit, qu'un état financier est un rapport ponctuel. Il est très important pour les utilisateurs des états financiers d'avoir, en premier lieu, un rapport qui leur donne une idée de la situation financière d'une institution financière à un moment donné, ainsi que de ses résultats d'exploitation sur une base historique.

Il est aussi très important que les utilisateurs et d'autres personnes puissent avoir d'autres renseignements à partir desquels évaluer s'il est sûr d'investir dans une institution financière et si elle pose des risques en particulier.

Toutefois, il est important de comprendre que le rapport de vérification des états financiers donne une idée de la situation financière à un moment donné, et que notre rôle consiste à conférer de la crédibilité aux renseignements présentés par la gestion dans ces états financiers.



[Text]

What we have seen evolving with respect to this safe institution issue is that the regulators have increasingly become concerned about the well-being issue, and we have been assisting them in that regard by becoming involved in reporting, as part of the audit, any examples of transactions or conditions that we see as part of the financial statement audit that, in our opinion, should be brought to the attention of the regulator.

That is the purpose of the well-being guideline, one of the documents we provided to you in advance of this session today.

There is an ongoing role for us in that regard, but it really is an add-on to the primary role, which is to report on the historic-cost financial statements.

**The Chairman:** If what you are doing is giving an historical picture, a "one-point-in-time" picture, do you agree that is not the public perception of what you do? The public perception is in fact that you give a sort of "well-being seal of approval" or something like that.

**Mr. Murray:** I agree there is a misunderstanding, yes.

**The Chairman:** Where, then, do you think the consumer should go to get that "well-being seal of approval" if not from the auditors?

**Mr. Murray:** The financial statements are only one piece of information available to anyone to see and read in connection with the well-being of a financial institution. I believe regulators are playing an effective role. Users can rely on tracking agencies and intermediaries. In large part, they have to look to those types of entities for additional assurance with respect to the well-being of an institution.

**Senator Kolber:** You are saying "well-being", but I do not think we have ever heard a definition of that. Does that mean it will not go belly up, in its crudest sense?

**Mr. Rutledge:** Conditions of well-being are basically conditions that would lead to the going concern assumption being invalid or that may put the organization at such extreme risk that it may no longer be or eventually may no longer be a viable business concern. Our responsibilities under federal legislation are to report to the regulator any adverse conditions that affect the well-being of an organization. We report that in writing.

**Senator Stewart:** Give us two or three examples.

**Mr. Rutledge:** Examples might be that the organization has incurred such extreme loan losses and has extreme lack of capital that it may no longer be able to carry on in business.

**Senator Kolber:** How do you know about the loan losses? That is really puzzling me. For example, one year the Royal Bank shows a profit of \$1 billion, the highest ever. The next year there is a \$1 billion loss. One would have to conclude that a lot of losses were not recognized when they recorded the \$1 billion profit.

[Traduction]

Ce qui arrive, c'est que les organismes de réglementation se préoccupent de plus en plus de la santé des institutions financières, et que nous en sommes venus à les aider en ce sens en faisant rapport, dans le cadre de la vérification des états financiers, de toute transaction ou situation qui, à notre avis, devrait être portée à leur attention.

C'est là l'objet des lignes directrices sur la bonne santé des institutions, l'un des documents que nous vous avons fournis avant la réunion d'aujourd'hui.

Nous jouons à cet égard un rôle de plus en plus grand, mais il est venu s'ajouter en fait à notre rôle premier, qui consiste à faire rapport des états financiers dans une perspective historique.

**Le président:** Vous donnez un aperçu historique, à un moment donné, mais n'êtes-vous pas d'accord pour dire que ce n'est pas ce que pense le public? Le public a l'impression que vous apposez en réalité une espèce de sceau d'approbation.

**M. Murray:** J'admets qu'il y a malentendu, oui.

**Le président:** Où alors le consommateur peut-il obtenir ce «sceau d'approbation» si ce n'est pas des vérificateurs?

**M. Murray:** Les états financiers ne sont que l'un des documents qu'on peut consulter pour voir si une institution financière est en bonne santé. Je pense que les organismes de réglementation jouent un rôle efficace. Les utilisateurs peuvent aussi se fier à l'opinion d'organismes de surveillance et d'intermédiaires. Ils peuvent jusqu'à un certain point obtenir auprès d'eux l'assurance qu'une institution est en bonne santé.

**Le sénateur Kolber:** Vous dites «en bonne santé», mais je ne pense pas qu'on nous ait jamais donné une définition de ce terme. Est-ce que cela veut tout simplement dire que l'institution ne fera pas faillite?

**M. Rutledge:** Les conditions dans le cas de la bonne santé sont celles qui nous amèneraient à mettre en doute la viabilité de l'organisation ou qui lui feraient courir tellement de risques qu'elle finirait par ne plus être considérée comme une entreprise viable. Il nous incombe en vertu des lois fédérales d'attirer l'attention de l'organisme de réglementation sur toutes les conditions qui pourraient nuire à la santé d'une organisation. Nous le faisons par écrit.

**Le sénateur Stewart:** Donnez-nous deux ou trois exemples.

**M. Rutledge:** Je pense à une organisation, par exemple, qui aurait encouru tellement de pertes sur prêts et qui serait tellement à cours de capitaux qu'elle ne pourrait plus demeurer en affaires.

**Le sénateur Kolber:** Comment savez-vous ce qui en est vraiment dans le cas des pertes sur prêts? Cela me dépasse. Par exemple, une année, la Banque Royale peut afficher un bénéfice de un milliard de dollars, le plus élevé jamais enregistré, et accuser, l'année suivante, une perte de un milliard de dollars. On ne pourrait qu'en conclure qu'elle n'a pas constaté une bonne partie de ses pertes lorsqu'elle a affiché des profits de un milliard de dollars.

## [Texte]

I have great sympathy for auditors, because I think there is a limit as to what they can do. They cannot delve into each loan. I think the public level of expectation of auditors is way out of kilter.

You have a number of constituencies. You have, first of all, the depositor who wants to make sure he can get his money back. You have the guy who buys shares in the company who would like to know how they are doing, which leads him to a buy or sell situation. You have people actually doing transactions with the bank.

I do not know how the auditor is expected to give a statement saying all is well in Valhalla.

**Mr. Rutledge:** Your point is very well taken, senator. We do not have a crystal ball. We are not God. We cannot see out there. We are basically lending credibility to management's representations.

We are trained to ask questions about process. We have experience, from that point of view, as to how the organization itself has safeguards to mitigate against certain risks costing significant sums of money.

With regard to your comments on loan losses of banks, what we are really addressing here is the timing of when those loan losses are recognized. The impaired loans project, which I referred to in my remarks, is a recently issued accounting standard. The required implementation date is more than a year away at this point in time, and that is intentional to allow organizations time to make systems changes.

The impaired loans accounting standard focuses on some of the conditions or circumstances that need to be addressed by preparers of financial statements in arriving at estimates of loan losses and the timing of the reporting of those estimates. It also addresses, probably for the first time in our accounting literature, discounting of the time value or recognition of the time value of money. In other words, if you are going to recover \$2 million in five years' time versus \$2 million in six months' time, a different loss recognition would apply. That guidance is being carefully addressed by financial institutions today. It is also helping some of the directors and the members of audit committees focus in on earlier recognition and look at things in a global sense, as well as on a piecemeal or individual basis. Provisions can be made both ways.

**Senator Kolber:** Is it fair to say, for example, that, while Central Guaranty was slowly going bankrupt, they were getting a clean bill of health from their auditors, or that, while O&Y was going bankrupt, they were getting a clean bill of health? I could name 10 others.

**Mr. Rutledge:** Yes.

**Senator Kolber:** Would that be a true statement?

**Mr. Rutledge:** I should not say that I have recently read the reports of each of those organizations, but from general background, the answer to your question is "yes". When the

## [Translation]

J'ai énormément de sympathie pour les vérificateurs, parce que je pense qu'il y a une limite à ce qu'ils peuvent faire. Ils ne peuvent pas examiner chaque prêt par le menu détail. Je crois que le public attend beaucoup trop d'eux.

Vous avez un certain nombre de clients. Il y a d'abord le déposant qui tient à s'assurer qu'il peut ravoier son argent. Il y a celui ou celle qui achète des actions de la société et qui veut savoir comment elle se porte avant de décider s'il faut vendre ou acheter. Il y a aussi tous ceux qui font des affaires avec la banque.

Je ne sais pas comment on peut s'attendre du vérificateur à ce qu'il dise que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes.

**M. Rutledge:** Il y a du vrai dans ce que vous dites, sénateur. Nous n'avons pas de boule de cristal. Nous ne sommes pas Dieu. Nous ne sommes pas des voyants non plus. Nous ne faisons qu'ajouter de la crédibilité aux déclarations de la gestion.

On nous a appris à poser des questions au sujet du processus. Nous connaissons aussi les moyens que l'organisation peut prendre pour se protéger contre certains risques qui pourraient lui coûter très cher.

Pour ce qui est des pertes sur prêts des banques, la question consiste en réalité à savoir à quel moment elles constatent qu'elles ont essuyé des pertes. Le projet concernant les prêts douteux, dont je vous ai parlé dans ma déclaration, consiste en une norme comptable récemment rendue publique. Elle deviendra obligatoire dans un peu plus d'un an, ce qui devrait donner aux organisations le temps voulu pour apporter les changements qui s'imposent à leurs systèmes.

La norme comptable concernant les prêts douteux met l'accent sur certaines des conditions ou circonstances dont doivent tenir compte ceux qui préparent les états financiers pour en arriver à une estimation des pertes sur prêts et décider quand il faut présenter cette estimation. Elle permet aussi, et c'est probablement la première en son genre, d'actualiser la valeur temporelle ou de reconnaître la valeur temporelle de l'argent. Autrement dit, selon qu'une société prévoit de recouvrer deux millions de dollars dans cinq ans plutôt que dans six mois, les choses se présenteront différemment sur le plan des pertes. Les institutions financières tiennent soigneusement compte de cette norme actuellement. Elle aide aussi certains des administrateurs et des membres des comités de vérification à constater les pertes plus tôt et à envisager la situation globalement de même qu'au cas par cas. Des mesures peuvent être prévues dans les deux cas.

**Le sénateur Kolber:** Est-ce qu'on aurait raison de dire, par exemple, que pendant que la Central Guaranty faisait tranquillement faillite, ses vérificateurs affirmaient qu'elle était en bonne santé ou que, même si elle était en faillite, la société O&Y avait le feu vert? Je pourrais vous donner une dizaine d'autres exemples.

**M. Rutledge:** Oui.

**Le sénateur Kolber:** Est-ce que j'ai raison?

**M. Rutledge:** Je dois dire que je n'ai pas récemment lu les rapports de chacune de ces organisations, mais je dirais, a priori, que la réponse à votre question est «oui». D'après le rapport du



**[Text]**

auditor was giving his report, those financial statements, including the notes, disclosed the information adequately, according to our standards.

“Disclosure” may involve disclosing the fact that the organization is having increasing operating losses and a shrinkage of working capital. Their surplus or retained earnings may be decreasing, and their cash flow may be shrinking. If one were to follow it from period to period, that is disclosed in the financial statements. That is where we come back to the fact that the auditor just gives credibility to the assertions of management.

**Senator Kolber:** But if someone tells a lie then the auditor would lend credibility to that statement and would, in fact, be endorsing a lie. Is that too harsh a statement?

**Mr. Rutledge:** That sounds very harsh from the point of view of an individual telling a lie.

**Senator Kolber:** I am just highlighting a specific situation. Perhaps he would be conveying erroneous information without knowing he is doing so.

**Senator Simard:** There would be no lie.

**Mr. Rutledge:** In auditing, there is a basic assumption of management's good faith, unless you encounter conditions that would indicate otherwise.

**Senator Kolber:** Mr. Chairman, some years ago in Britain auditors would take the managing director's statement of inventory as being gospel and never bothered to check the inventory until it was found there were dozens of examples where they were being given incorrect inventory numbers. Now, at least, auditors take a sample test.

The same is true of financial institutions. You can take a sample test of the loans, but you cannot possibly look at them all. You cannot possibly have the staff necessary to look at every loan which would assure the average person on the street that all is well. This is not a criticism; it is a fact of life.

Your first question, Mr. Chairman, is the most pertinent: What is the perception of the ordinary consumer? He sees an audited statement and thinks, “It must be infallible; ergo, let us move on to the next one.” That is not what real life is about.

**Mr. Rutledge:** Some years ago the profession addressed what we referred to as the “expectation gap”.

**The Chairman:** That is with two “A”s or one “A”?

**Senator Kolber:** The GAAP.

**Mr. Rutledge:** The profession has tried to narrow that expectation gap. It is trying to clarify misunderstandings or misconceptions, including changing the wording of the auditor's report. The wording today clearly talks about “management statements”, “management is responsible”; and that “the auditor is simply giving an opinion”, that “the statements do contain judgments and estimates”, and that we do “carry out tests” and “only” tests of the “transactions and balances”.

**[Traduction]**

vérificateur, l'information était présentée de façon appropriée dans leurs états financiers, y compris les notes, selon nos normes.

La «présentation d'informations» peut consister à divulguer le fait que l'organisation essuie de plus en plus de pertes d'exploitation et que son fonds de roulement diminue. Son excédent ou ses bénéfices non répartis peuvent être en baisse, tout comme sa marge brute d'autofinancement. Si on suivait l'évolution de la situation, on verrait que tous ces renseignements sont donnés dans les états financiers. Cela nous ramène à l'idée que le vérificateur ne fait que conférer de la crédibilité aux affirmations de la gestion.

**Le sénateur Kolber:** Mais si quelqu'un mentait, le vérificateur conférerait de la crédibilité à ses dires et sanctionnerait, en réalité, un mensonge. Est-ce que je suis trop dur?

**M. Rutledge:** Cela me paraît très dur à l'endroit de celui ou celle qu'on accuserait de mentir.

**Le sénateur Kolber:** Ce n'est là qu'un exemple. Cette personne pourrait peut-être avoir donné des renseignements erronés sans le savoir.

**Le sénateur Simard:** Ce ne serait pas un mensonge.

**M. Rutledge:** En vérification, on présume au départ que la direction est de bonne foi à moins que certaines vérifications portent à penser le contraire.

**Le sénateur Kolber:** Monsieur le président, il y a quelques années, en Angleterre, les vérificateurs avaient l'habitude d'accepter comme parole d'évangile la déclaration d'inventaire du directeur général et ne se donnaient jamais la peine de vérifier l'inventaire, jusqu'au jour où l'on s'est aperçu que, dans des dizaines de cas, les chiffres donnés n'étaient pas exacts. Maintenant, au moins, les vérificateurs prélèvent un échantillon.

C'est la même chose pour les institutions financières. Il est possible de prélever des échantillons de prêts, mais impossible de les examiner tous. Il est impossible d'avoir le personnel nécessaire pour examiner chaque prêt et ainsi garantir au Canadien moyen que tout est parfait. Ce n'est pas une critique; c'est une réalité de la vie.

Votre première question, monsieur le président, était tout à fait pertinente: qu'en pense le consommateur ordinaire? Il voit un état vérifié et se dit: «Ce doit être infallible; passons au suivant.» Ce n'est pas comme cela dans la vie réelle.

**M. Rutledge:** Il y a quelques années, la profession s'est penchée sur les attentes du public à l'égard de la vérification.

**Le président:** Ses attentes?

**Le sénateur Kolber:** C'est ce qu'il a dit.

**M. Rutledge:** La profession a tenté de redresser la situation. Elle essaie de détruire les malentendus et les idées fausses, notamment de modifier le libellé du rapport du vérificateur. On y trouve à l'heure actuelle des expressions du genre «états de gestion», «la gestion est responsable», «le vérificateur ne fait que donner une opinion», «les états contiennent des opinions et des estimations», «nous effectuons des tests», mais «seulement» des tests concernant «les transactions et les soldes».



[Texte]

**Senator Stewart:** If I were to say — and this is a field in which I know very little — that qualified auditors' statements are now fairly unusual, would I be accurate?

**Mr. Rutledge:** Yes, you would be accurate because, some years ago, the profession changed the reporting requirements relative to uncertainties and contingencies. Our focus is now on whether the statements disclose the information that should be disclosed. If it is properly disclosed, then you would find an unqualified auditor's report. However, if the auditor should disagree with the measurement basis contained in the financial statements or disagree with some of the estimates such that the financial statements would be misleading or materially inaccurate, then there would be a qualification in the report.

**Senator Stewart:** Surely management has reacted to the "positive reinforcement" of the auditors. They give the auditors what they have learned the auditors expect.

**Mr. Rutledge:** What the auditors expect from the point of view of information?

**Senator Stewart:** Whatever they expect.

**Senator Kolber:** That is not fair.

**Senator Stewart:** Surely no management, except a very stupid one, will falsify figures. What goes on if you want to mislead the auditors is more subtle than that, is it not?

**Mr. Rutledge:** There would be situations where auditors, in carrying out their procedures, may not be addressing the right risks in the particular business.

**Senator Stewart:** The auditors may not be addressing the right risks?

**Mr. Rutledge:** To do a good job, auditors need a good understanding of the industry in which the business operates, as well as understanding the business of the entity being audited.

**Senator Stewart:** Yes.

**Mr. Rutledge:** By understanding that organization, auditors then focus on what are the risks of material misstatement to these financial statements. Where might those risks arise?

When you are addressing a financial institution today, credit losses are one of the key risks. There are also other risks relative to derivative products, which we have all read about in the newspapers. There may be risks associated with the compensation mechanism of the organization. If the compensation of the senior officers is tied to the profit performance — and it might be short-term profit performance rather than long-term sustained profits — that may open an opportunity for management to take a different view. These are matters an auditor needs to consider in determining the procedures he will follow.

Perhaps Mr. Murray could elaborate further.

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Si je disais — et c'est un domaine dans lequel je ne connais pas grand-chose — que les rapports de vérificateur assortis d'une réserve sont maintenant chose assez rare, est-ce que j'aurais raison?

**M. Rutledge:** Oui, parce qu'il y a quelques années la profession a modifié les exigences concernant l'information à fournir pour ce qui est des incertitudes et des éventualités. Nous nous contentons maintenant de préciser si les états financiers contiennent l'information qu'ils sont censés contenir. Si celle-ci est fidèle, alors le vérificateur présente un rapport sans réserve. Cependant, s'il n'est pas d'accord avec les mesures utilisées dans les états financiers ou croit que certaines des estimations qu'ils renferment pourraient porter à confusion ou sont inexactes, alors il pourrait assortir son rapport d'une réserve.

**Le sénateur Stewart:** Il y a certainement eu du «renforcement positif» chez les gestionnaires. Ils doivent maintenant savoir ce que les vérificateurs attendent d'eux.

**M. Rutledge:** Vous voulez dire les renseignements que les vérificateurs attendent d'eux?

**Le sénateur Stewart:** Ce à quoi ils s'attendent.

**Le sénateur Kolber:** C'est injuste.

**Le sénateur Stewart:** Aucun gestionnaire, à moins d'être vraiment stupide, ne va falsifier les chiffres. Il va s'y prendre beaucoup plus subtilement, n'est-ce pas, pour tromper les vérificateurs?

**M. Rutledge:** Il peut arriver que les vérificateurs, dans le cadre de leur mission, ne s'intéressent pas aux bons risques dans l'industrie en question.

**Le sénateur Stewart:** Qu'ils ne s'intéressent pas aux bons risques?

**M. Rutledge:** Pour faire un bon travail, les vérificateurs doivent bien comprendre l'industrie dans laquelle l'entreprise évolue et bien comprendre aussi le mode de fonctionnement de l'entité sur laquelle porte la vérification.

**Le sénateur Stewart:** Oui.

**M. Rutledge:** S'ils comprennent bien l'organisation, les vérificateurs peuvent alors mettre l'accent sur les risques d'inexactitude dans les états financiers. Quels pourraient être ces risques?

On sait par exemple que de nos jours les pertes sur créance sont l'un des principaux risques auxquels est exposée une institution financière. Il y a aussi d'autres risques dans le cas des instruments dérivés, et nous en avons tous d'ailleurs entendu parler dans les journaux. Il peut y avoir des risques associés au mécanisme de rémunération de l'organisation. Si la rémunération du haut personnel est fonction du niveau de bénéfices — il pourrait s'agir de bénéfices à court terme au lieu de bénéfices à long terme — il se pourrait que la gestion adopte une attitude différente. Ce sont là des questions dont un vérificateur doit tenir compte lorsqu'il détermine la procédure qu'il suivra.

M. Murray pourrait peut-être vous donner plus de détails à ce sujet.

[Text]

**Mr. Murray:** In your presentation, you mentioned the role of audit committees and the overall system of corporate governance. We are very supportive of effective audit committees. We need effective audit committees. If there is any question of management's representations and the validity of those representations, then the audit committee process, working effectively, is where those questions should emerge.

We want the audit committee to ask us about the significant judgments we have made in the audit process. We want them to ask us about what we believe or what we think about management and its competence. Therefore, the audit committee can be an extremely important tool in the overall effectiveness of this system.

**Senator Kolber:** Is it not a fact, though, that most corporations have no effective way to formally ascertain the effectiveness or judge the effectiveness of the top managers? It is only starting now.

**Mr. Rutledge:** From my experience, it is only in the last three to five years that I have been seeing more increased use of assessment of the effectiveness of senior management, and the involvement of directors in that assessment process, including unassociated directors.

**Senator Kolber:** As the chairman of the human resources committee of a large Canadian bank, we are in the first year of drawing up a questionnaire to try to get input from everyone concerned and we hope to come to some conclusions about the information we receive. It has never been done before.

**Mr. Rutledge:** It is an interesting process when you start it. You begin by asking questions about what the role entails. You then look at what criteria an individual should possess to fill that role properly. Then you begin to evaluate the criteria of the individual against the criteria of what you would like to have. No one is going to possess all of the criteria required to fill any single role. We find in business that success comes about through team effort. It is a most interesting process.

**Senator Kolber:** Mr. Chairman, I would recommend that committee members, if they have the time, read the Dey report, which was written by the Toronto Stock Exchange.

**The Chairman:** The one done last year?

**Senator Kolber:** No, it just came out within the last month or two. It is the first attempt to define corporate governance, which is the hot topic of the nineties and will have to be addressed.

**The Chairman:** I will ask the clerk to circulate that to the committee.

**Senator Sylvain:** From everything I have heard this morning, yours seems to be a role of prime importance but it entails immense difficulty. A great deal is expected of you. From your answers, more is expected of you than you can possibly deliver. Would I be right in that assessment?

[Traduction]

**M. Murray:** Dans votre exposé, vous avez mentionné le rôle des comités de vérification et tout le système de régie des sociétés. Nous sommes tout à fait en faveur de comités de vérification efficaces. Nous avons besoin de tels comités. Si des questions se posent au sujet des affirmations de la direction et de la validité de ces affirmations, alors le comité de vérification, s'il fonctionne efficacement, est l'endroit où il faudrait en discuter.

Nous voulons que le comité de vérification nous interroge sur les jugements importants que nous portons dans le cadre de la vérification. Nous voulons qu'il nous demande ce que nous pensons de la direction et de sa compétence. Par conséquent, le comité de vérification peut être un outil extrêmement utile et contribuer au bon fonctionnement du système.

**Le sénateur Kolber:** N'est-il pas vrai, cependant, que la plupart des sociétés ne disposent d'aucun moyen efficace pour juger officiellement de l'efficacité des hauts gestionnaires? C'est une notion assez nouvelle.

**M. Rutledge:** D'après mon expérience, ce n'est qu'au cours des trois ou cinq dernières années qu'on a commencé à avoir davantage recours à l'évaluation de l'efficacité des cadres supérieurs, évaluation à laquelle participent maintenant les administrateurs, y compris les administrateurs non associés.

**Le sénateur Kolber:** À titre de président du comité des ressources humaines d'une importante banque canadienne, je peux vous dire que pour la première fois cette année nous sommes en train de préparer un questionnaire pour essayer d'avoir l'avis de tous les intéressés et que nous espérons pouvoir arriver à certaines conclusions au sujet de l'information reçue. Cela ne s'est jamais fait auparavant.

**M. Rutledge:** C'est un processus intéressant une fois qu'on l'a amorcé. On commence par poser des questions sur le rôle des cadres supérieurs. On examine ensuite les critères auxquels il faut satisfaire pour bien remplir ce rôle. On commence ensuite à évaluer les compétences des principaux intéressés en fonction des critères recherchés. Personne ne réunit toutes les qualités qu'il faut pour remplir un rôle en particulier. Nous nous sommes aperçus que le succès vient souvent couronner un effort d'équipe. C'est un processus très intéressant.

**Le sénateur Kolber:** Monsieur le président, je recommanderais que les membres du comité, s'ils en ont le temps, lisent le rapport Dey qui a été rédigé par la Bourse de Toronto.

**Le président:** Celui de l'année dernière?

**Le sénateur Kolber:** Non, celui qui a été publié il y a un mois ou deux. C'est la première fois qu'on essaie de définir la régie d'entreprise, un sujet bien à la mode dans les années quatre-vingt-dix et qu'il nous faudra examiner.

**Le président:** Je vais demander au greffier de le distribuer aux membres du comité.

**Le sénateur Sylvain:** D'après tout ce que j'ai entendu ce matin, il me semble que votre rôle est de la plus haute importance, mais qu'il comporte énormément de difficultés. On attend beaucoup de vous. D'après vos réponses, je serais porté à dire trop, peut-être. Est-ce que j'ai raison?



## [Texte]

**Mr. Rutledge:** Your comments bring me back to the fact that I did not fully answer the chairman's earlier remarks, but I can deal with both these matters now.

A lot is expected of auditors today. The pressure is for more information as to what the risks are within an organization and how management carries out its activities to minimize those risks.

**Senator Sylvain:** Could I interrupt you at that point?

When you say you want to assess risks within management, are you referring to risks borne by the investors, by the directors, by society at large, or are you referring to the type of risks management is supposed to take anyway?

I have been subject to this type of thing, so I know a little bit about it. I got the impression that there is a great deal of formula involved in your audits. Your general accounting principles tell you whether something is out of whack or if you have a potential problem. A good deal is done on the basis of certain formulas and criteria that exist in the field you are auditing.

By the same token, the management of that company, if it followed a strict formula basis, would probably never get ahead. They would encounter another type of risk; a business risk. You would not be looking at that business risk. I would like to differentiate the business risk that the manager of a company is supposed to take if he is going to beat out the competition, and the type of risk you are talking about. I am not sure whose risk you are referring to.

**Mr. Rutledge:** The risks I am referring to are, in many cases, business risks. I agree that, if you are to be successful in business today, and you want to make money, you are obviously going to be taking some risk. If you loan money as a financial institution, you are taking a business risk. However, what I am referring to, from the point of view of information that the readers or our various stakeholders want, is information as to how far the management of that organization may be prepared to go or what sort of limits exist. You do not bet the whole shop.

**Senator Sylvain:** What point do you cross over from an auditing function to a management function? You are trying to tell management they are going too far. I do not expect you ever tell them they are not going far enough, but you are, in a sense, stepping onto their turf as far as managing their particular business and their assets is concerned. That must be one of the most difficult parts of your job.

**Mr. Rutledge:** We are looking for management to lay out clearly its risks and the controls or limits it places on trying to contain those risks — that is, for an auditor to come along and say that he will carry out work to lend credibility to the public and state that, "Yes, those assertions by management are what is operating within that company."

**Senator Sylvain:** Would you agree that management sometimes gets into situations where they either do not see the risk or do not assess it properly to begin with? That is part of the game

## [Translation]

**M. Rutledge:** Vos observations m'ont fait me rappeler que je n'ai pas tout à fait répondu aux questions posées tout à l'heure par le président, mais je peux vous répondre à tous les deux en même temps.

On exige beaucoup des vérificateurs de nos jours. On essaie d'obtenir plus de renseignements sur les risques auxquels une organisation est exposée et sur la manière dont la direction s'y prend pour minimiser ces risques.

**Le sénateur Sylvain:** Puis-je vous interrompre une minute?

Lorsque vous dites que vous voulez évaluer les risques pour la gestion, voulez-vous parler des risques qu'il y a pour les investisseurs, les administrateurs, la société en général, ou faites-vous allusion au genre de risques que la gestion est censée prendre de toute façon?

Je m'y connais un peu en la matière. J'ai l'impression que vos vérifications comportent toutes sortes de formules de calcul. Vos principes comptables généraux vous indiquent si quelque chose cloche ou si un problème peut se poser. Vous vous fiez grandement à certaines formules et à certains critères qui existent dans le domaine où s'effectue la vérification.

Par ailleurs, si la direction de l'entreprise s'en tenait à des formules strictes, elle n'arriverait probablement jamais à rien. Un autre type de risque se poserait pour elle: un risque d'entreprise. Ce n'est pas celui qui vous intéresse. J'aimerais faire la différence entre le risque d'entreprise que le gestionnaire est censé prendre s'il veut déjouer ses concurrents et le type de risque auquel vous faites allusion. Je ne sais pas au juste de quel risque vous voulez parler.

**M. Rutledge:** Dans bien des cas, les risques auxquels je fais allusion sont des risques d'entreprise. Je suis d'accord avec vous pour dire que pour réussir en affaires de nos jours, pour faire de l'argent, il faut de toute évidence prendre certains risques. Une institution financière qui prête de l'argent prend un risque. Ce à quoi je fais allusion, c'est à l'information que les lecteurs ou divers intervenants veulent obtenir, au fait qu'ils veulent savoir jusqu'où la direction de l'organisation est prête à aller ou quelles sont les limites. Il ne faut pas jouer le tout pour le tout.

**Le sénateur Sylvain:** Où se situe la limite entre une fonction de vérification et une fonction de gestion? Vous essayez de dire à la gestion qu'elle va trop loin. J'imagine que vous ne lui dites jamais qu'elle ne va pas assez loin, mais vous intervenez en quelque sorte dans sa façon d'administrer ses affaires et ses actifs. Cela doit être l'un des aspects les plus difficiles de votre travail.

**M. Rutledge:** Nous essayons d'obtenir de la gestion qu'elle définisse clairement ses risques et les mesures de contrôle qu'elle prend pour essayer d'endiguer ces risques — c'est-à-dire qu'un vérificateur s'amène et lui dit qu'il va effectuer une vérification pour conférer de la crédibilité aux états financiers et faire en quelque sorte savoir au public: «Oui, les choses se passent à l'intérieur de l'entreprise de la façon dont le dit la gestion.»

**Le sénateur Sylvain:** Seriez-vous d'accord pour dire qu'il arrive parfois que la gestion ne soit pas consciente d'un risque ou qu'elle l'évalue mal au départ? Cela fait partie des règles du jeu,



*[Text]*

of business, is it not, namely that you take steps and you hope it will work out properly? In other words, a lot of it involves intuition and God knows what else, but it has very little to do with actual basic facts? Is that not one of the parts of business that makes people succeed very well in that they do not necessarily assess those risks as efficiently as perhaps you would like them to assess them?

**Mr. Rutledge:** That is true, particularly with the introduction of new products. Sometimes it takes a little while to learn what all of the risks are.

**Senator Sylvain:** This was not a criticism, I am just trying to point out how difficult it must be in your job not to step over the line.

Concerning the question of your generally accepted accounting principles, how generally accepted are they? Is this now a norm across all industries, or is it just something that some people belong to and some people do not?

**Mr. Rutledge:** I appreciate you asking that question. Generally accepted accounting principles are embodied in literature that the Canadian Institute of Chartered Accountants publishes. We follow a significant process in developing it.

The corporate and reform legislation have both picked up on it and now embody generally accepted accounting principles in the legislation in that they require financial statements to be prepared in accordance with generally accepted accounting principles. The legislation also refers to the fact that the basis of generally accepted accounting principles is to be found in the pronouncements of the Canadian Institute of Chartered Accountants. We have strong authority relative to generally accepted accounting principles.

**Senator Sylvain:** However, when you get to the bottom line, your particular audit statement is, again, an opinion. You point that out clearly in your brochure. We are really dealing with opinion, not facts, and you can believe in certain peoples' opinions but not in other peoples' opinions. Therefore, the certainty the public expects is just not there and cannot possibly be there.

I started off by saying that perhaps too much is expected of you. I belonged to the American Management Association for a long time, which worked not in the accounting area but on other methods of management, as Senator Kolber mentioned a while ago. Much has still to be done. I can only hope that you continue to do all the positive things you have been doing.

However, it should be made clear audit statements are not based on facts, they are based on opinions. You can rely on them if you believe in the person who is expressing the opinion, but there is always the reality that there is no guarantee.

**Mr. Rutledge:** That is correct. Perhaps I should return to your question relative to the legal fairness issue.

It is important that you remember that the unfairness the profession has raised — and it is clearly set out to the CICA's brief to the Toronto Stock Exchange Commission on corporate governments; I would encourage you to read that — concerns the

*[Traduction]*

n'est-ce pas, puisqu'on fait certaines choses en espérant que tout va bien fonctionner? Autrement dit, cela prend beaucoup d'intuition et Dieu sait quoi d'autre, mais a très peu à voir avec les faits réels? N'est-il pas vrai que certaines personnes réussissent très bien en affaires parce qu'elles n'évaluent pas nécessairement ces risques aussi efficacement que vous l'aimeriez?

**M. Rutledge:** C'est vrai, surtout en ce qui concerne la mise en marché d'un nouveau produit. Il faut parfois un certain temps avant de savoir quels sont au juste tous les risques.

**Le sénateur Sylvain:** Ce n'était pas une critique. J'essayais tout simplement de faire ressortir à quel point il est difficile dans votre travail de ne pas dépasser la limite.

Vous avez parlé des principes comptables généralement reconnus, mais à quel point le sont-ils? La norme est-elle la même pour toutes les industries, ou y a-t-il certaines personnes qui sont initiées et d'autres qui ne le sont pas?

**M. Rutledge:** Je vous sais gré d'avoir posé cette question. Les principes comptables généralement reconnus sont définis dans les documents que l'Institut canadien des comptables agréés publie. Nous y travaillons constamment.

Les lois régissant les sociétés et les institutions financières s'y sont intéressées et englobent maintenant des principes comptables généralement reconnus selon lesquels les états financiers doivent être établis. La législation précise aussi que les principes comptables généralement reconnus trouvent leur fondement dans les écrits de l'Institut canadien des comptables agréés. Nous jouissons de vastes pouvoirs en ce qui concerne ces principes.

**Le sénateur Sylvain:** Il reste cependant que le rapport du vérificateur demeure une opinion. Vous le précisez clairement dans votre brochure. Il s'agit bien d'opinions et non de faits, et on peut ajouter foi aux opinions de certaines personnes, mais pas à celles d'autres personnes. Par conséquent, le public ne peut pas avoir la certitude qu'il aimerait avoir.

J'ai commencé par dire qu'on attend peut-être trop de vous. J'ai longtemps été membre de l'*American Management Association* qui s'intéressait non pas à la comptabilité, mais à d'autres méthodes de gestion, comme le sénateur Kolber l'a mentionné tout à l'heure. Il reste encore beaucoup à faire. Je ne peux qu'espérer que vous continuerez à être aussi actifs vous l'avez été jusqu'à maintenant.

Toutefois, il devrait être clair que les rapports de vérification sont fondés non sur des faits, mais sur des opinions. On peut s'y fier dans la mesure où on peut avoir confiance en la personne qui émet l'opinion, mais il reste qu'il n'y a pas de garantie.

**M. Rutledge:** C'est exact. Je devrais peut-être revenir à votre question concernant l'équité de la loi.

Il est important de se rappeler que l'injustice dont la profession s'est plainte — et il en est clairement fait état dans le mémoire que l'ICCA a présenté au Comité de la Bourse de Toronto sur la régie d'entreprise, que je vous encourage à lire — a trait au fait

## [Texte]

fact that we have joint and several liability. We operate as partnerships. In the partnership we have substantial capital. Beyond that, if there is a failure, because of the joint and several liability concept, we can become liable for the loss caused, in part, by others. Management and, possibly, the directors contribute to it. If those particular parties do not have assets in order to cover the loss, it can ultimately find its way right straight through to the auditors. It can go beyond the capital in the partnership. It can go to the personal assets of the individuals concerned.

When I say that this is causing some concern as to the stability of the auditing profession long term, it is because today our young people and some people not so young are saying, "Wait a minute. This is a tough job to do. When you do your best you can still lose everything you have gained over many years."

**Senator Sylvain:** Would you draw a parallel between that and Lloyds?

**Mr. Rutledge:** I have not thought about that one before.

**Senator Sylvain:** Lloyds is starting to change now. They want to move to limited liability. From what you have said, I would presume that you would like to see your profession head in the same direction. In fact, doctors share the same philosophy, and that is particularly so in the United States where they have HMOs. They feel it is wise to move in that direction.

You are betting everything on one roll of the dice, as the Lloyds people do. You cannot control it any more than the name "Lloyds" can.

**Mr. Rutledge:** But if we are found to be 20 per cent responsible, as I said in my comments, we certainly believe we should pay our 20 per cent share.

**The Chairman:** But picking up the share for others who cannot afford to pay their share causes you the problem, does it not?

**Mr. Rutledge:** Yes, that is one large aspect.

**Senator Simard:** I should like to deal with the apparent and real professional independence that CAs must maintain if they are to maintain their credibility.

It is obvious from the previous question that the world is changing. We have witnessed the increased role of regulators because situations are more complex, markets are being globalized, and the profession has had to adjust. One way it has adjusted — and I am not so sure whether it an improvement or not — is by merging. We have witnessed firms that have been established for more than 20 years merging. Now approximately five or six major accounting firms in Canada, if there are that many, are exercising a lot of influence. From a political point of view, they may be at the mercy — and I wish that you would tell me that this is not the case — of some large banking and other financial institutions, if not just corporate institutions.

## [Translation]

que nous avons une responsabilité conjointe et solidaire. Nous travaillons en partenariat. D'importantes sommes sont en jeu. En cas d'échec, à cause de la notion de la responsabilité conjointe et solidaire, nous pouvons être tenus responsables de pertes causées, en partie, par d'autres. Il peut s'agir de la direction et peut-être même d'administrateurs. Si ces parties n'ont pas suffisamment d'actifs pour éponger ces pertes, celles-ci peuvent devoir être assumées par les vérificateurs. Il peut arriver que le capital mis en commun ne suffise pas. Les actifs personnels des divers intéressés peuvent être mis à contribution.

Lorsque je dis que cela peut menacer la stabilité à long terme de la profession de vérification, c'est parce qu'aujourd'hui les jeunes et d'autres, moins jeunes, se disent que c'est un travail difficile et que même en faisant de son mieux, on risque de perdre tout ce qu'on a accumulé au fil des ans.

**Le sénateur Sylvain:** Feriez-vous un parallèle entre votre situation et celle de la Lloyds?

**M. Rutledge:** Je n'y ai jamais songé.

**Le sénateur Sylvain:** La société Lloyds commence à changer. Elle préférerait opter pour la responsabilité limitée. D'après ce que vous avez dit, je suppose que vous aimeriez que votre profession fasse la même chose. En fait, les médecins ont la même philosophie et cela est particulièrement vrai aux États-Unis où ils ont les HMO. Ils ont jugé sage d'opter pour cette solution.

Tout se joue sur un coup de dés pour vous comme pour les gens de la Lloyds. Tout comme eux, vous n'avez aucun contrôle sur la situation.

**M. Rutledge:** Mais si nous sommes reconnus responsables à 20 p. 100, comme je l'ai dit dans mes commentaires, nous croyons devoir payer notre quote-part de 20 p. 100.

**Le président:** Mais le problème, c'est que vous ne voulez pas payer la facture pour ceux qui ne peuvent pas payer leur part, n'est-ce pas?

**M. Rutledge:** Oui, c'est un facteur important.

**Le sénateur Simard:** J'aimerais que nous parlions de l'indépendance professionnelle apparente et réelle dont les comptables agréés doivent jouir s'ils veulent maintenir leur crédibilité.

Il est évident d'après ce qu'on vient de dire que les temps changent. Le rôle des organismes de réglementation s'est élargi parce que les situations sont plus complexes; les marchés se mondialisent et la profession a dû s'adapter. L'un des moyens qu'elle a pris pour s'adapter — et je ne sais pas si c'est une amélioration ou non — est le fusionnement. Nous avons été témoins du fusionnement d'entreprises qui existaient depuis plus de vingt ans. Maintenant, au Canada, environ cinq ou six grands cabinets d'experts-conseils, tout au plus, exercent une grande influence. D'un point de vue politique, il se peut qu'ils soient à la merci — et j'aimerais bien que vous puissiez me dire le contraire — de certaines grosses institutions bancaires ou financières, sinon de sociétés.



[Text]

These changes are affecting your credibility and your need to adjust your procedures. How are these changes affecting the profession? Obviously people have had to depend on your opinions. You talk about refusing an opinion, qualifying your opinion, or giving an opinion in some cases. How have these changes affected your profession and how have you adjusted to them?

What are the major problems, caused by new technology, globalization, or what have you, that you still have to resolve?

**Mr. Rutledge:** Again, that is not a simple question, but it is an important one.

Independence has changed a lot. It has evolved significantly. I am old enough to be able to tell you that, when I first started in this profession some of the more senior partners advised me that, years ago, when they would conduct an audit of an organization they would be encouraged to purchase shares in that particular company. If they did not purchase shares it was interpreted as a sign that they had no faith in the future of the organization. As you all know, our rules have evolved so that we cannot have a financial interest in any organization we audit. It now extends beyond the organization itself to all of its affiliates, its parent, its subsidiaries and corporations over which it has significant influence, for example, financial institutions that may wish to avail themselves of the multijurisdictional disclosure system we now have in Canada that enables a financial institution to have access to United States capital markets.

We also have to comply with United States AICPA standards of independence. That means we cannot borrow from any of our banking clients.

When you talk about there being six major firms, there are about the same number of major banks.

**Senator Simard:** That is right.

**Mr. Rutledge:** It can be quite an exercise to discern where the partners of some of these firms and their staff can go for financial backing.

We also cannot keep securities on deposit with the brokerage subsidiary, in strict name of one of our banking clients, unless we clear it every single month. There are very tight rules now around that. But that is one aspect of the independence problem.

It is true that we are down to six major firms in Canada. However, there are quite a number of middle-tier firms and a large number of small practitioners operating in Canada. The major firms, by and large, are the auditors of the major Canadian corporations. Those firms, today, have the depth of resources to deal with the more complex business issues. They have the financial resources to make the investment in the technology and research that is necessary today. The CICA has a budget that is largely financed by contributions from practitioners, but the CICA

[Traduction]

Ces changements influent sur votre crédibilité et il est nécessaire pour vous d'adapter votre manière de faire en conséquence. Comment ces changements influent-ils sur la profession? De toute évidence, les gens ont dû se fier à vos opinions. Vous pouvez refuser de donner une opinion, émettre une réserve ou donner une opinion dans certains cas. Comment ces changements ont-ils influé sur votre profession et comment vous y êtes-vous adaptés?

Quels sont les principaux problèmes que vous devez encore résoudre, qu'ils soient causés par les nouvelles technologies, la mondialisation ou d'autres phénomènes?

**M. Rutledge:** Là encore, la question n'est pas simple, mais néanmoins importante.

La notion d'indépendance a beaucoup changé. Elle a aussi beaucoup évolué. Je suis suffisamment âgé pour vous dire que, lorsque j'ai débuté dans cette profession, certains associés principaux de longue date m'ont confié qu'il y a bien des années, lorsqu'ils devaient entreprendre la vérification d'une entreprise, on les incitait à acheter des parts dans celle-ci. S'ils ne le faisaient pas, on en déduisait qu'ils ne croyaient pas dans l'avenir de l'entreprise. Comme vous le savez tous, nos règles ont évolué de sorte que nous ne pouvons plus, aujourd'hui, avoir d'intérêts financiers dans l'entreprise que nous vérifions. Ces règles ne s'appliquent plus simplement à l'entreprise, mais également à toutes ses sociétés apparentées, à la société mère, à ses filiales et aux entreprises sur lesquelles elle exerce une grande influence, notamment les établissements financiers qui veulent se prévaloir du système de divulgation entre pays que nous avons maintenant au Canada et qui permet à un établissement financier d'avoir accès aux marchés financiers américains.

Nous devons également nous conformer aux normes d'impartialité de l'AICPA. Autrement dit, nous ne pouvons plus emprunter de nos banques clientes.

Vous avez parlé de six grandes entreprises et il doit y avoir le même nombre de grandes banques.

**Le sénateur Simard:** C'est exact.

**M. Rutledge:** Il peut être assez difficile de déterminer à qui leurs associés et leurs employés peuvent s'adresser pour obtenir du soutien financier.

Nous pouvons également détenir des valeurs en dépôt auprès de la filiale qui fait du courtage, au nom d'une de nos banques clientes, à moins que nous ne les retirions chaque mois. Les règles actuelles sont très strictes à cet égard. Mais c'est là un des aspects du problème d'indépendance.

Il est vrai que nous ne sommes plus que six grands cabinets au Canada. Par contre, il existe plusieurs cabinets intermédiaires et un grand nombre de petits praticiens, au Canada. Dans l'ensemble, les grands cabinets entreprennent la vérification des grandes sociétés canadiennes. Aujourd'hui, ces cabinets ont les compétences requises pour s'occuper des questions commerciales plus complexes. Ils disposent des ressources financières nécessaires pour investir dans la technologie et entreprendre les recherches qui sont aujourd'hui nécessaires. L'ICCA a un budget qui est en



## [Texte]

also progresses because of volunteers. Much of that volunteer time is provided by members of those same, six big firms.

I turn now to the extent to which we expect corporations and directors on audit committees to go in protecting our independence. I should like to ask Mr. Carrier, who is not only a member of the Accounting Standards Board but also a user of our services, to comment on this question.

**Mr. Jean-Jacques Carrier, Member, Accounting Standards Board, Canadian Institute of Chartered Accountants:** I have been involved with major public corporations in Canada as a preparer of financial statements, that is, someone who prepares financial statements and disseminates this information to investors, lenders, and all of the people who participated in the growth of our businesses.

From that experience, I can say that all the work done by the directors and, more specifically, the audit committee members, was always carefully reviewed by the auditor. That included an examination of all the discussions that had gone on during the course of these various financial years. Some were very good years, some were bad years. Generally, my review of the members of the board over all the years I conducted these reviews, was very positive.

In terms of independence, I have not come across situations where people were lying to the auditors, or were not preparing the books in accordance with GAAP where the auditors did not report that to the board. GAAP is not a straight formula. As one of the senators has pointed out, judgements are involved. Access by the auditors to the audit committee and the board has always been unrestricted. This has been a strong and positive development. It has been in place for a number of years, and I see it as one of the cornerstones of auditors' independence.

**Senator Simard:** Does your association keep records or report voluntary retirement of the auditors of a client? Perhaps some of your members may have felt it was negative to be associated with some particular firm, or the CICA was denied the resources to do its work. Does your association count the firms that have voluntarily left their clients? If that is the case, how many would there be in a year?

**Mr. Murray:** There is a process with respect to public companies. If there is a change in audit appointment and auditors are removed or resign, there is a requirement to report. Therefore, the reasons for the change in auditors and the nature of any disagreements, if any, are on the public record; and that information is with the securities commissions.

**Senator Stewart:** It has just been stated that, if the auditors are removed or resign there is a reporting requirement. The

## [Translation]

grande partie financé par les contributions des praticiens, mais il progresse également grâce aux bénévoles. Plusieurs de ces bénévoles appartiennent précisément à ces six grands cabinets.

Voyons maintenant dans quelle mesure on s'attend à ce que les entreprises et les administrateurs qui siègent aux comités de vérification sont censés protéger notre indépendance. Je demanderais donc à M. Carrier, qui est non seulement membre de la Commission des normes comptables, mais qui fait également appel à nos services, de parler de cette question.

**M. Jean-Jacques Carrier, membre, Commission des normes comptables, Institut canadien des comptables agréés:** J'ai préparé des états financiers de plusieurs grandes sociétés publiques au Canada. Autrement dit, j'ai préparé leurs états financiers et transmis ces données aux investisseurs, aux prêteurs et à toutes les personnes qui ont participé à l'essor de notre entreprise.

Fort de cette expérience, je peux donc dire que tous les travaux effectués par les administrateurs et, plus précisément, les membres du comité de vérification, ont toujours été soigneusement examinés par le vérificateur. Cela comprenait, notamment, l'examen de tous les entretiens qui s'étaient déroulés durant les différents exercices financiers. Il y a eu des années de vaches grasses, mais aussi des années de vaches maigres. Dans l'ensemble, pendant toutes ces années, mes commentaires ont été très positifs à l'égard des administrateurs.

Pour ce qui est de l'indépendance, je n'ai pas connu de cas où l'on mentait aux vérificateurs, ou encore où les vérificateurs ne signalaient pas au conseil d'administration que les livres n'avaient pas été préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus. Ces principes ne sont pas si simples. Comme l'a fait remarquer un des sénateurs, il y a des questions de jugement qui interviennent. Les vérificateurs ont toujours eu librement accès aux membres du comité de vérification et au conseil d'administration. Il s'agit là d'une initiative importante et positive qui existe depuis un certain nombre d'années et qui, d'après moi, est l'un des fondements mêmes de l'indépendance des vérificateurs.

**Le sénateur Simard:** Est-ce que votre association tient compte des vérificateurs qui décident, de leur propre chef, de ne plus travailler pour un client? Certains de vos membres ont peut-être estimé qu'il ne convenait pas d'être associés à un cabinet en particulier, ou alors l'ICCA s'est vu refuser les ressources nécessaires pour faire son travail. Votre association tient-elle compte des cabinets qui ont décidé de ne plus travailler pour un client donné? Si c'est le cas, quel serait leur nombre en un an?

**M. Murray:** Il existe un processus établi en ce qui concerne les sociétés ouvertes. Si elles changent de vérificateurs, ou s'il y a des vérificateurs qui doivent partir ou qui démissionnent, il faut le signaler. Donc, les raisons du changement de vérificateurs et la nature de tout désaccord éventuel sont du domaine public, et ce sont les commissions des valeurs mobilières qui détiennent ces renseignements.

**Le sénateur Stewart:** Vous venez de dire que si les vérificateurs sont destitués ou s'ils démissionnent, il faut le

[Text]

implication is that most deposit-taking enterprises use the same auditors year after year. Is that actually what happens?

**Mr. Rutledge:** In Canada we have not seen a substantial change in auditors for deposit-taking institutions from one year to the next. Changes have taken place, but they have been infrequent.

**Senator Stewart:** One possibility is that the auditors are removed. Another possibility is that they resign. Does it happen, approaching the annual meeting, that it is proposed that a new firm of auditors be selected and it is not a question of removal or resignation, it is a question of not reappointment. Does that happen?

**Mr. Rutledge:** Yes, that does happen from time to time.

**Senator Stewart:** Who makes the selection as to the proposed new auditors?

**Mr. Rutledge:** The recommendation to the shareholders comes from the board of directors. The board of directors usually delegates the matter to the audit committee of the board to pursue, and the audit committee may on its own suggest this, or it may take some suggestions from management and deal with those.

**Senator Stewart:** In the cases of major financial disruptions in Canada within the last decade — I will cite three or four different categories — there could be fraudulence on behalf of management; there could be carelessness on behalf of management, and by that I mean indifference; there could be imprudence where there was not a thoughtful appraisal of risk. Which of these has been the most important in disruptions, let us say with trust companies? Not fraudulence; is that correct?

**Mr. Rutledge:** Correct.

**Senator Stewart:** What is it? Has it been carelessness or imprudence? Perhaps you prefer to use other words. I am using my words because very often within a profession things become tautological; that is why I am attempting to use other language. What has been the principal trouble?

**Mr. Rutledge:** This is an interesting subject. When one looks at why some of the larger organizations may have failed — and this is the root of your question — often it is found that organizations expand beyond their core businesses or expand into new geographical areas where they are not familiar with the business conditions in those areas; or they embark upon new products they have not previously offered and they may not have the management depth to deal with those new ventures.

We seem to see a repeat in our business history of organizations that expand, get into new fields, and then these organizations later come back to the core function and sell off arms of the larger organization that may not fit with their new strategy. Unfortunately, along the way some of those organizations venture into these new fields and cannot sustain the pressures or losses that occur.

[Traduction]

signaler. N'est-il pas vrai, cependant, que la plupart des institutions de dépôt font appel aux mêmes vérificateurs chaque année?

**M. Rutledge:** Au Canada, nous n'avons pas assisté à un grand nombre de changements de vérificateurs, d'une année à l'autre, en ce qui concerne les institutions de dépôt. Il y a eu des changements, mais pas souvent.

**Le sénateur Stewart:** Une des possibilités est que les vérificateurs soient destitués. Une autre est qu'ils démissionnent. Est-ce qu'il arrive, à la veille d'une assemblée générale annuelle, que l'on propose de nommer un nouveau cabinet de vérificateurs, sans qu'il soit question de destitution ou de démission? Autrement dit, on décide de ne pas les reconduire dans leur fonction. Est-ce que cela n'arrive pas?

**M. Rutledge:** Oui, de temps à autre.

**Le sénateur Stewart:** Qui décide du choix des nouveaux vérificateurs proposés?

**M. Rutledge:** Ce sont les actionnaires qui en font la recommandation au conseil d'administration. D'habitude, le conseil d'administration confie cette question au comité de vérification du conseil, et ce dernier peut faire ses propres suggestions, ou alors donner suite à des propositions de la haute direction.

**Le sénateur Stewart:** Il y a eu des cas de grands problèmes financiers, au Canada, au cours de ces dix dernières années — je vous en donnerai trois ou quatre exemples — il peut y avoir eu fraude de la part de la haute direction; celle-ci peut également avoir fait preuve de négligence, autrement dit d'indifférence; il peut également y avoir eu imprudence lorsque les risques n'ont pas été suffisamment évalués. Parmi ces cas, quel est celui qui a posé le plus de problèmes, notamment en ce qui concerne les compagnies de fiducie? Ce n'est pas la fraude, n'est-ce pas?

**M. Rutledge:** Vous avez raison.

**Le sénateur Stewart:** Qu'était-ce alors? La négligence ou l'imprudence? Peut-être préférez-vous utiliser d'autres mots. J'utilise les miens parce que très souvent, au sein d'une profession, on a recours à la tautologie et c'est la raison pour laquelle j'essaie d'utiliser une autre terminologie. Quel a été le principal problème?

**M. Rutledge:** C'est là un sujet intéressant. Quand on se demande pourquoi certains organismes ont échoué — et c'est là l'essentiel de votre question — on constate souvent qu'ils font plus que s'adonner à leurs activités principales ou qu'ils se lancent dans de nouveaux secteurs géographiques, alors qu'ils ne sont pas au courant de leurs réalités commerciales; ou alors, ils lancent de nouveaux produits qu'ils n'avaient jamais offerts et certains n'ont pas les compétences de gestion voulues pour réussir.

On dirait qu'il arrive souvent que des organismes prennent de l'expansion, se lancent dans de nouveaux domaines, pour ensuite revenir à leurs activités essentielles et vendre les parties de l'organisme principal qui ne cadrent pas avec leur nouvelle stratégie. Malheureusement, certains de ces organismes qui se lancent dans ces nouveaux secteurs ne peuvent pas soutenir la pression, ni assumer les pertes éventuelles.



[Texte]

**Senator Stewart:** So it is closer to imprudence than to carelessness, and certainly very far from fraudulence?

**Mr. Rutledge:** It is very far from fraudulence, that is correct. To my knowledge, very few organizations have failed because of fraud. Perhaps Ian Murray has a comment.

**Mr. Murray:** That is correct. In the United States much attention has been paid to organizations that have failed because of fraud. We have not had the same experience in Canada.

**Senator Stewart:** Would you expect the auditors to say somewhere in their report, or to the audit committee, "management has been captivated by this term 'diversification' and it is taking this corporation out into waters which are unknown to this corporation. We think the audit committee, perhaps even the board of directors, ought to spend some time assessing this." Has this happened?

**Mr. Rutledge:** I believe that auditors can and do make comments along the lines you have suggested. They make them in the private sessions with the audit committees and when the audit committees are composed of directors who are not also officers of the organization. They are not part of management, they are non-affiliated directors.

The comment may be more like: "You have embarked upon certain diversification. Have you, as members of the audit committee, been made aware of the business risks facing the organization by venturing into that area? Do you have enough information from management about those operations?" Those are the types of questions we would ask.

**Senator Stewart:** That would be in private sessions.

One of the things I am looking for, and you will have detected this, is a symbiotic relationship between auditors and a firm. I do not wish to suggest that there is anything devious. I would not be surprised if a firm of auditors dealing year after year with the same people in the same line or lines of business could get caught up in what one might call "conventional wisdom," and because there is not a shock, a change in climate as it were, the drift into troubled waters might be so slow and gradual that the auditors might not raise these types of questions in the private session. Is that a danger?

**Mr. Rutledge:** There is that risk. That risk is somewhat mitigated by virtue of the fact that today we see changes in the management of organizations and we also see the audit firms changing the key partners who are involved in the audit engagement. That helps to present new challenges, new thinking.

**Senator Stewart:** Senator Kolber was asking about drastic results on the outcome of a year's business, such as one year there would be a profit of \$1 billion and another year a loss of \$1 billion. In North America we tend to evaluate the success or

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Il s'agit donc davantage d'imprudence que de négligence, et fort probablement pas de fraude?

**M. Rutledge:** C'est loin d'être de la fraude, vous avez raison. À ma connaissance, rares sont les organismes qui ont échoué pour des raisons de fraude. Ian Murray a peut-être quelque chose à ajouter.

**M. Murray:** C'est exact. Aux États-Unis, on a accordé beaucoup d'attention aux organismes dont l'échec était attribuable à la fraude. Nous n'avons pas connu la même expérience au Canada.

**Le sénateur Stewart:** Est-ce qu'on s'attendrait à ce que les vérificateurs déclarent, dans leur rapport, ou au comité de vérification: «La haute direction a été fascinée par ce terme 'diversification' et elle entraîne cette entreprise sur un terrain inconnu. Nous pensons que le comité de vérification, voire le conseil d'administration, devrait consacrer un certain temps à évaluer cette tendance.» Est-ce que cela s'est fait?

**M. Rutledge:** Je pense que les vérificateurs peuvent faire le genre de commentaires dont vous avez parlé, et qu'ils le font. Ils le font lorsqu'ils ont des séances privées avec les comités de vérification et lorsque ces derniers comprennent des administrateurs qui ne sont pas également des dirigeants de l'organisme. Ils ne font pas partie de la haute direction, car ce sont des administrateurs de l'extérieur.

Les vérificateurs feraient plutôt le genre de commentaire suivant: «Vous vous êtes lancés dans une certaine diversification. Vous a-t-on dit, à vous les membres du comité de vérification, quels étaient les risques commerciaux auxquels l'organisme s'exposait? Possédez-vous suffisamment d'information de la haute direction au sujet de ces activités?» C'est ce genre de questions que nous poserions.

**Le sénateur Stewart:** Ce serait pendant des séances privées.

Ce que je recherche notamment, et vous vous en doutez, c'est une relation étroite entre les vérificateurs et une entreprise. Je ne veux pas dire par là qu'il y ait quoi que ce soit de sournois. Je ne serais guère surpris si un cabinet de vérificateurs, après avoir traité d'année en année avec les mêmes gens, dans le même secteur d'activité, devienne en quelque sorte prisonnier de «stéréotypes» et, en l'absence de choc ou de changement de climat, si vous préférez, la dérive dans la tourmente pourrait être si lente et progressive que les vérificateurs cesseraient de poser ce genre de questions au cours de séances privées. Ce risque est-il réel?

**M. Rutledge:** Ce risque existe, effectivement. Il est cependant quelque peu atténué du fait que nous assistons aujourd'hui à des changements dans la direction des organismes et que les cabinets de vérification remplacent les principaux associés qui participent à la mission de vérification. Cela contribue à des nouveaux défis, à une nouvelle philosophie.

**Le sénateur Stewart:** Le sénateur Kolber demandait s'il y avait des changements importants à la fin d'un exercice, par exemple un bénéfice d'un milliard de dollars pendant une année et, l'année suivante, un déficit d'un milliard de dollars. En



[Text]

failure of an enterprise in relatively short terms, perhaps even on a quarterly basis.

We know that very often executives of firms receive large bonuses. Of course, very often they are received when the corporation is losing money, but they seem to come easier when the corporation has done extremely well. Perhaps this is not within your purview, but do you think that the evaluation at any historical moment of the financial situation of a firm would be more realistic if those bonuses were prohibited by law?

Perhaps I could ask the question in an even more direct manner. It seems to me that the fact that the management can, in a sense, present itself with a large bonus is saying, "You better make sure that at the end of our fiscal year the corporation shows a nice profit." I see a head being nodded. Don't you think that that would make for greater realism?

**Mr. Rutledge:** Senator, in response to your question, I did comment on that in an earlier question I answered about short-term performance versus long-term sustained performance.

I think that might be part of the key to overcoming some of the shortcomings you are pointing out in an incentive system that is focused on each year's or even quarter's performance.

What we are addressing here, though, is very complicated. You mentioned an organization might lose money and an executive receive a bonus. Why is the management being compensated? Is the management being compensated for the effort or for the progress it has made? Management might work very hard, and even harder in the situation where they are facing a loss, or in difficult economic times. On the other hand, when we are into very good times, they may not need to apply as much diligence to the organization. You then raised the question of whether it is right, when they are not having to put the effort out, that they should be getting a large remuneration, whereas, when they do put the effort out, they do not receive as large a remuneration.

I am not management. I am not a director of a large organization. I am not privy to the discussions that go on in compensation committees of boards of directors of our major corporations today. However, I would hope that they take into consideration some of those issues we have just been discussing.

I do not know the real answer to your question, but I would think that, in the interests of the soundness of the financial system of Canada, we are talking about sustained performance over a number of years.

**Senator Stewart:** I understand what you are saying, but let us be perfectly certain. What you are saying is that the records might be more revealing if the emphasis were on sustained performance rather than short-term performance.

[Traduction]

Amérique du Nord, nous avons tendance à évaluer le succès ou l'échec d'une entreprise sur des périodes relativement courtes, voire trimestriellement.

Nous savons que très souvent les cadres supérieurs des cabinets reçoivent d'importantes primes. Bien entendu, ils les touchent souvent lorsque l'entreprise perd de l'argent mais ils les reçoivent plus facilement lorsque celle-ci a connu une très bonne performance. Peut-être que cette question ne relève pas de votre compétence, mais ne pensez-vous pas que l'évaluation de la situation financière d'un cabinet à un moment critique de son évolution ne serait pas plus objective si ces primes étaient interdites par la loi?

Je pourrais peut-être poser cette question plus directement. D'après moi, du fait que la haute direction peut, d'une certaine façon, offrir d'importantes primes, c'est comme si elle disait: «À la fin de notre exercice, vous auriez intérêt à ce que l'entreprise affiche un beau bénéfice.» Je vois quelqu'un qui semble d'accord avec moi. Ne pensez-vous pas que la situation des entreprises serait plus réaliste autrement?

**M. Rutledge:** Monsieur le sénateur, pour répondre à votre question, j'en ai déjà parlé lorsque j'ai répondu à une question antérieure concernant le rendement à court terme par rapport au rendement soutenu à long terme.

D'après moi, ce serait une façon de résoudre certaines des lacunes dont vous avez parlé dans un système de primes axé sur le rendement annuel ou trimestriel.

Ce dont on parle ici est fort complexe. Vous avez dit que les cadres supérieurs toucheraient une prime même si un organisme perd de l'argent. Pourquoi récompenser la haute direction? La récompense-t-on pour ses efforts ou pour les progrès réalisés? Les cadres supérieurs pourraient travailler deux fois plus fort lorsqu'ils sont confrontés à une perte ou lorsque la conjoncture est difficile. Par contre, lorsque l'entreprise a le vent dans les voiles, ils pourraient faire preuve de moins de diligence envers elle. Vous vous êtes ensuite demandé si c'était normal, à savoir s'ils devaient être récompensés lorsqu'aucun effort n'est requis de leur part alors que, lorsqu'ils doivent en faire, la récompense n'est pas aussi importante.

Je ne fais pas partie de la haute direction. Je ne suis pas administrateur de grande société. Je ne suis pas au courant des entretiens qui se déroulent au sein des comités de rémunération de nos grandes entreprises actuelles. J'espère cependant qu'ils tiennent compte de certaines des questions dont nous venons de parler.

Je ne peux pas répondre de façon précise à votre question mais j'espère que nous parlons du rendement soutenu, sur un certain nombre d'années, car il y va de la qualité de notre système financier au Canada.

**Le sénateur Stewart:** Je comprends ce que vous voulez dire, mais j'aimerais être bien certain. Selon vous, il y aurait intérêt à mettre davantage l'accent sur le rendement soutenu plutôt que sur le rendement à court terme.

[Texte]

**Mr. Rutledge:** Right. Today, a large organization can take some shortcuts to bolster profits if it focuses on a quarter or even a year. It can cut investment in research, investment in technology, and investment in new products. Businesses invest for many reasons today to enable themselves to be better equipped for the future. By focusing on one year you could cut all of that out, but if you were to measure several years, you might not be able to afford the luxury of doing that.

**The Chairman:** I have two very short questions. These are simple questions that I would like you to comment on. They are issues that have been raised by other witnesses.

The first one deals with the issue of dynamic solvency testing. This was originally raised before this committee by the Canadian Institute of Actuaries, the argument essentially being that, since what accountants do is give you an historical record at a single point in time, and since dynamic solvency testing is designed to do risk analysis into the future, it therefore is quite a different type of analysis of financial data and the state of a company than one gets from auditors.

The Institute of Actuaries, supported last week by the Superintendent of Financial Institutions, argued that there was perhaps a growing role to be played by actuaries using dynamic solvency testing in broader uses with financial institutions beyond the way they are now used with insurance companies. Would you care to comment on what you think of that view?

**Mr. Rutledge:** Briefly, dynamic solvency testing, as you know, is part of the discipline that actuaries follow in determining the actuarial reserves that are reflected in the balance sheet of insurance companies today. In carrying out this dynamic solvency testing, basically, as I understand it, the actuaries are looking at different scenarios and the effect they might have on those actuarial reserves in the future.

In determining the actuarial reserves, it is necessary for them to take into consideration not only the business that has been written to date, but also the expectations relative to performance of the investments in the future, subsequent premiums that will be received, and subsequent costs. They then have to factor in what business conditions they might be facing in the future. This is quite different from the financial reporting for non-life insurance type financial institutions, the brokerage industry — the traditional banking products.

**The Chairman:** Does it not follow that the methodology, which in mathematical terms can be treated or viewed as a method of risk analysis, would in fact be useful in looking into the future? After all, an investor is buying for the future, not the past, and you are providing historical data.

[Translation]

**M. Rutledge:** C'est exact. Aujourd'hui, une grande entreprise peut prendre certains raccourcis pour mousser ses profits si elle se concentre sur un trimestre ou une année. Elle peut réduire les investissements dans la recherche, de même que ceux dans la technologie et dans de nouveaux produits. Les entreprises investissent pour plusieurs raisons aujourd'hui, dans le but de mieux s'armer pour l'avenir. En se concentrant sur une année, elles peuvent faire abstraction de tout cela, mais si elles voulaient évaluer le rendement sur plusieurs années, elles ne pourraient pas se permettre ce luxe.

**Le président:** J'aurais deux petites questions. Deux questions très simples auxquelles j'aimerais que vous répondiez. Elles ont d'ailleurs été soulevées par d'autres témoins.

La première concerne l'examen dynamique de la solvabilité. C'est une question qui a été initialement soulevée, devant ce comité, par l'Institut canadien des actuaires. Selon lui, étant donné que les comptables vous donnent simplement un instantané de la situation à un moment donné et que l'examen dynamique de la solvabilité vise à analyser les risques ultérieurs, il s'agit donc d'un type d'analyse de données financières et de la situation d'une entreprise qui est fort différent de celui qu'on obtient des vérificateurs.

L'Institut canadien des actuaires, dont le point de vue a été soutenu la semaine dernière par le surintendant des institutions financières, a fait valoir que les actuaires qui ont recours à l'examen dynamique de la solvabilité pourraient jouer un rôle plus grand auprès des institutions financières que ce n'est actuellement le cas auprès des compagnies d'assurances. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

**M. Rutledge:** Brièvement, comme vous le savez, l'examen dynamique de la solvabilité fait partie de la discipline que les actuaires s'imposent pour déterminer les réserves actuarielles figurant dans le bilan des compagnies d'assurances actuelles. Lorsqu'ils effectuent cet examen dynamique de la solvabilité, si je comprends bien, les actuaires envisagent différentes possibilités, de même que leur incidence éventuelle sur ces réserves actuarielles.

Lorsqu'ils déterminent ces réserves actuarielles, il leur faut non seulement tenir compte des opérations qui ont été conclues jusqu'à ce moment-là, mais également des attentes quant au rendement des investissements, aux primes subséquentes à percevoir et aux coûts qu'il faudra assumer. Ensuite, ils doivent tenir compte de la conjoncture qui pourrait les attendre. Cette procédure est tout à fait différente des rapports financiers pour le compte des établissements financiers qui n'oeuvrent pas dans le secteur de l'assurance-vie, les courtiers — les produits bancaires habituels.

**Le président:** Est-ce qu'il ne s'ensuit pas que cette méthodologie qui, sur le plan mathématique, peut être considérée comme une méthode d'analyse des risques pourrait être utile pour savoir ce que réserve l'avenir? Après tout, un investisseur s'intéresse à l'avenir, et non au passé, et vous lui fournissez des données historiques.



[Text]

Do you not think that that type of methodology, not in the specific, narrow way it is used in insurance companies but the broader use of the kinds of mathematical models that actuaries use, could not be useful in enabling the consumer to better understand the future as opposed to the past of a financial institution?

**Mr. Rutledge:** It may be. Today, the management discussion analysis section of a number of annual reports of financial institutions refers to what impact the shifts in foreign exchange markets or shifts in interest rates might have.

**The Chairman:** That is happening now.

**Mr. Rutledge:** We are seeing some of that coming forward.

**The Chairman:** That is done by management, not as part of the auditing function.

**Mr. Rutledge:** That is right.

**The Chairman:** My second question is a follow-up to something Senator Stewart asked you, and it relates to a statement made to us last week by the Superintendent.

He said, essentially, that either all or the vast majority of financial institution failures in the past couple of years were as a result of the financial institution being the subsidiary of a holding company. The holding company got itself into trouble through investments other than in its financial institution, and it, in turn, placed pressure on the financial institution to generate earnings which the holding company would then use to deal with its other problems, and that, in turn, got the financial institution into trouble. I am summarizing a long discussion with the Superintendent.

That led the Superintendent to conclude in recommendations to this committee that, in the case where a financial institution was a wholly-owned subsidiary of a holding company, the Superintendent needed to be able to regulate the holding company as well as the subsidiary in order to adequately protect the depositors in the financial institution subsidiary.

Do you agree or disagree with the Superintendent on that point?

**Mr. Rutledge:** I think auditors have similar sorts of problems when they do not have access to the information of all entities within a total reporting group, a holding company and several different subsidiary companies. If you have five audit firms involved, one doing the holding company and a separate one doing each of four subsidiaries, there is a need for cooperation among those audit firms in that situation. There is a need for exchange of information, because otherwise you will not see the forest for the trees.

**The Chairman:** Is a short translation of your answer that, yes, you agree?

**Mr. Rutledge:** Yes, I would agree.

**The Chairman:** That is what I thought you said. I wanted to be clear.

[Traduction]

Ne pensez-vous pas que ce genre de méthodologie, quand on ne l'utilise pas de la façon rigide et précise, comme cela se fait dans le cas des compagnies d'assurances, mais bien de façon plus générale comme pour le genre de modèles mathématiques dont se servent les actuaires, permettrait au consommateur de mieux comprendre l'avenir plutôt que le passé d'un établissement financier?

**M. Rutledge:** Peut-être. Aujourd'hui, dans bon nombre de rapports annuels d'établissements financiers, la partie qui porte sur l'analyse des méthodes de gestion concerne l'incidence éventuelle de l'évolution du marché des changes ou des taux d'intérêt.

**Le président:** Cela se fait maintenant.

**M. Rutledge:** On en voit certains indices.

**Le président:** C'est la haute direction qui fait cela, et cela ne fait pas partie de la fonction de vérification.

**M. Rutledge:** C'est exact.

**Le président:** Ma deuxième question fait suite à celle que vous a posée le sénateur Stewart relativement à ce que nous a dit le surintendant, la semaine dernière.

Il a dit, en gros, que c'était lorsqu'ils étaient une filiale d'une société de portefeuille que l'ensemble ou la grande majorité des établissements financiers avaient connu des revers, au cours de ces quelques dernières années. La société de portefeuille s'est mise dans une situation difficile en faisant des investissements ailleurs que dans son établissement financier ce qui, à son tour, a forcé l'établissement financier à générer des revenus que la société de portefeuille pouvait alors utiliser pour régler ses autres problèmes et, à ce moment-là, l'établissement financier s'est attiré des ennuis. Je résume une longue discussion que j'ai eue avec le surintendant.

C'est ce qui a amené le surintendant à conclure, dans ses recommandations au comité, que lorsqu'un établissement financier était une filiale en propriété exclusive d'une société de portefeuille, le surintendant devrait pouvoir réglementer aussi bien la société de portefeuille que la filiale afin de bien protéger les déposants qui font affaire avec la filiale de l'établissement financier.

Êtes-vous d'accord avec le surintendant à ce sujet?

**M. Rutledge:** Je pense que les vérificateurs font face au même genre de problèmes lorsqu'ils n'ont pas accès à l'information de l'ensemble des éléments d'un groupe, une société de portefeuille et de plusieurs de ses filiales. Lorsque vous avez cinq cabinets de vérificateurs dont un s'occupe de la société de portefeuille et les quatre autres de chacune des quatre filiales, il faut nécessairement que ces cabinets de vérificateurs se concertent. Il faut qu'ils puissent échanger des renseignements, sinon ils ne pourront pas distinguer l'arbre de la forêt.

**Le président:** Si l'on devait résumer votre réponse, peut-on en déduire que vous êtes d'accord?

**M. Rutledge:** Oui, je le serais.

**Le président:** C'est bien ce que je pensais. Je voulais m'en assurer.



[Texte]

**Mr. Rutledge:** From the regulator's point of view, from what I understand as being the regulator's principle objectives, having access upstairs would be important.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Rutledge. As you know, I originally thought we would finish half an hour ago. You can tell we very much enjoyed our side of this dialogue. I hope you enjoyed it as much as we did. Thank you for being with us today.

Senators, our next witness is Mr. Don Leslie, the President of the Canadian Investor Protection Fund. As you will recall, Mr. Leslie was before us last year when we had our original set of hearings on consumer protection for various and sundry types of financial institutions.

The Canadian Investor Protection Fund, as many of you know, is the consumer protection fund of the Investment Dealers' Association. I will ask Mr. Leslie to make a few brief opening comments, and we will then ask him some questions. Mr. Leslie, you appear to have some overheads. We have a machine here.

Senators, we must finish with Mr. Leslie absolutely no later than 11:30 because we have to deal with Bill C-12 before we adjourn for lunch. The only witnesses on Bill C-12 are government witnesses, but, as most of you know, we seem to allow questions to stray fairly widely, so it may not be as short as I originally thought it was going to be.

**Don Leslie, President, Canadian Investor Protection Fund:** Thank you. What I would do today is look at two roles of CIPF to give you, perhaps, a better understanding of the fund. I will look at the investor protection role and how we are structured, as well as our sponsoring and regulatory role. That regulatory role will lead into some comments and concerns we have in the audit area, something you have just been addressing, and how we are taking steps to try to improve the audit situation. I then have a few follow-up comments from last year.

The participants in our fund are the IDA, the Investment Dealers Association; the Vancouver and Alberta Stock Exchanges; the Winnipeg Stock Exchange and the Winnipeg Commodity Exchange; the Toronto Stock Exchange and the Toronto Futures Exchange; and the Montreal Exchange.

As I said, the fund has two roles. One is investor protection, and the other is regulation. Under regulation, we have standard setting, coordination and approval, and an oversight of the six SROs under the terms of an agreement with the Canadian Securities Administrators. We have a memorandum of agreement which is called an "understanding".

[Translation]

**M. Rutledge:** Du point de vue de l'organisme de réglementation, pour autant que je comprenne bien ses principaux objectifs, il est important qu'il puisse accéder aux structures supérieures.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Rutledge. Comme vous le savez, j'avais pensé que nous aurions terminé il y a une demi-heure. Vous aurez constaté que j'ai beaucoup apprécié ce dialogue que j'ai eu avec vous. J'espère qu'il en va de même pour vous. Merci d'être venu nous rencontrer.

Sénateurs, notre prochain témoin sera M. Don Leslie, président du Fonds canadien de protection des épargnants. Comme vous vous en souviendrez, nous avons rencontré M. Leslie l'an dernier, lors de la première série de témoignages sur la protection des consommateurs de différentes catégories d'établissements financiers.

Comme la plupart d'entre vous le savez, le Fonds canadien de protection des épargnants est le fonds de protection des consommateurs de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières. Je vais demander à M. Leslie de faire un bref exposé et nous lui poserons ensuite des questions. Monsieur Leslie, nous avons ici un rétroprojecteur pour visionner vos transparents.

Sénateurs, il faut que nous en ayons terminé avec M. Leslie au plus tard à 11 h 30, parce que nous devons parler du projet de loi C-12 avant le déjeuner. Pour ce projet de loi, les seuls témoins nous viennent du gouvernement mais, comme la plupart d'entre vous ont pu le constater, nous semblons avoir tendance à donner libre cours à nos questions, si bien que nous risquons d'y consacrer plus de temps que je ne l'avais prévu.

**Don Leslie, président, Fonds canadien de protection des épargnants:** Merci. Aujourd'hui, j'aimerais vous parler des deux rôles du FCPE pour que vous ayez une meilleure idée de ce qu'il fait. Je vous parlerai du rôle de protection des investisseurs et de la façon dont nous sommes structurés, de même que de notre rôle de parrainage et de réglementation. Ce rôle de réglementation m'amènera à faire certains commentaires et à faire valoir certaines préoccupations que nous avons dans le domaine de la vérification, ce dont vous venez justement de parler, et de vous dire quelles sont les mesures que nous prenons pour essayer d'améliorer les vérifications. Ensuite, je donnerai suite à certains commentaires que j'ai faits l'an dernier.

Les organismes qui participent à notre fonds sont l'ACCVM, à savoir l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières; les bourses de Vancouver et de l'Alberta; la Bourse de Winnipeg et la Bourse des marchandises de Winnipeg; la Bourse de Toronto; le Toronto Futures Exchange et la Bourse de Montréal.

Comme je l'ai dit, le Fonds assume deux rôles. Il a un rôle de protection des investisseurs et un rôle de réglementation. Pour ce qui est de la réglementation, nous établissons, coordonnons et approuvons différentes normes, et nous supervisons six organismes d'autorégulation aux termes d'une entente avec *Canadian Securities Administrators*. Nous avons conclu un protocole d'entente que l'on désigne comme «entente».

*[Text]*

We also collect and distribute financial data. This is used as a tool to control the risk on the investor protection side.

Investors usually become aware of our first role through a note they see on their trade confirmations and their monthly statements. Very few are aware of the second role. When they read our brochure — and I brought a supply of those today — they find that we do have this regulatory-oversight role.

To cure the awareness problem, we are going to require certain things of all our investors. In fact, we are going to make them "members". We never had members before. We looked at the CDIC Act and saw that a member is anybody CDIC insures, so we decided to do the same thing.

The public has been very confused about members of a sponsoring organizations. We will require our members to note that they are a member of CIPF or FCPE on all of their published material. Any television advertisements you see will have, at the end, "Member of CIPF". The same will apply to radio commercials. This has been a practice in the States for many years.

Right now you can buy securities 2,000 different ways in this country, and about 150 of them are protected by us. We have had serious problems with non-members, mutual fund dealers, planners and so on, acquiring our brochures, or telling their customers they are protected. We have had people call us and tell us that they are dealing with a particular entity and that they have our brochure, yet we have never heard of the company they are dealing with. Our printer has called us and told us they have an order from an investors group office for our brochures and, of course, they are not covered. We think it is important that investors know when they have our coverage and what the coverage is. There are a lot of misunderstandings about our coverage.

The fund was established in 1969 and, for many years, it went by the name "National Contingency Fund". It was changed to CIPF in 1990. I had a hand in selecting the original name, but nobody liked it. I had a hand in changing it to the current name, and some people do not like that.

The fund is a trust, and it was initially established by the exchanges and the Investment Dealers Association. We let the TFE come in as a affiliate, and the Winnipeg Stock Exchange will be admitted as an associate. Basically, an associate is a SRO who has all its members belonging to another SRO. All of our firms are allocated to one of the SROs for the primary audit responsibility.

*[Traduction]*

Nous recueillons et distribuons également des données financières. Celles-ci nous permettent de mieux évaluer les risques du côté des investisseurs.

En général, les investisseurs deviennent conscients de notre premier rôle par l'entremise d'une note que nous leur envoyons sur les confirmations et leurs relevés mensuels. Rares sont ceux qui connaissent notre deuxième rôle. Lorsqu'ils prennent connaissance de notre brochure — et j'en ai apporté quelques-unes avec moi aujourd'hui — ils constatent que nous avons un double rôle de réglementation et de supervision.

Pour mieux sensibiliser les investisseurs à notre deuxième rôle, nous allons leur imposer certaines conditions. De fait, nous allons en faire des «membres». Nous n'avons jamais eu de membres auparavant. En parcourant la Loi sur la SADC, nous avons constaté que l'on peut en devenir membre pour autant qu'on soit assuré par la SADC. Nous avons donc décidé de faire la même chose.

Le public n'a jamais trop su qui étaient les membres des organismes de parrainage. Nous demanderons à nos membres de signaler, dans toutes leurs publications, qu'ils appartiennent au FCPE, ou CIPF en anglais. Dans toutes les annonces à la télévision vous verrez, à la fin, la mention «Membre du FCPE». Il en sera de même pour les annonces commerciales à la radio. Cela se fait depuis plusieurs années aux États-Unis.

Aujourd'hui, dans notre pays, on peut acheter des valeurs de 2 000 façons différentes, et nous en protégeons quelque 150. Nous avons connu de graves problèmes avec les non-membres, les courtiers en épargne collective, les planificateurs et d'autres qui se sont procuré nos brochures, ou qui ont dit à leurs clients qu'ils étaient protégés. Il y a des gens qui nous ont appelés pour nous dire qu'ils traitaient avec une entité donnée et qu'ils étaient en possession de notre brochure, mais nous n'avons jamais entendu parler de l'entreprise avec laquelle ils transigent. Notre imprimeur nous a appelés pour nous faire savoir qu'il avait reçu une commande d'un groupe d'investisseurs qui voulaient faire imprimer nos brochures et qui, bien entendu, n'étaient pas couverts par nous. Nous pensons qu'il est important que les investisseurs sachent quand ils sont protégés par nous et dans quelle mesure. Il y a beaucoup de malentendus au sujet de notre protection.

Le Fonds a été créé en 1969 et, pendant bien des années, il était connu sous le nom de «Fonds national de prévoyance». C'est en 1990 qu'il est devenu le FCPE. J'ai participé au choix du premier nom, mais personne n'en voulait. J'ai également participé au choix de son nom actuel, mais certaines personnes ne l'aiment pas.

Il s'agit d'un fonds fiduciaire qui a été initialement créé par les bourses et l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières. Nous avons laissé le TFE s'y affilier, et la Bourse de Winnipeg en deviendra un membre associé. Un membre associé est en fait un organisme d'autoréglementation dont tous les membres appartiennent à un autre organisme d'autoréglementation. Tous nos cabinets se voient affectés à l'un des organismes d'autoréglementation pour la première mission de vérification.



## [Texte]

The important aspect of that is, if we have an insolvency, the SRO has a penalty on reimbursement to the fund. For example, McConnell and the Toronto Stock Exchange had to pay the first million dollars. It is important that everyone is allocated.

We have a staff of 8.4: 1 part-timer; 6.4 professional; 2 administrative. We have a Board of Governors: five industry governors; one from each of the primary members; three public governors — Senator Sinclair is one of our public governors — and a president.

We fund by quarterly assessments based on members' gross revenues. Our current rate is 3/16 of 1 per cent. In the first quarter of this year, that gave us over \$3 million, which is the largest quarter we have had. We increased it to 5/16 to recover losses from the McConnell insolvency in 1991. We raised it to 5/16 for six quarters. The extra 2/16 put us back to where we were prior to McConnell.

Our operating costs are charged against capital. The total interest income we receive is distributed back to the SROs. They, the following year, make a donation back to us.

I would like to throw in a pitch here for the old Wyman Report. Bob, of course, said "Why do you tax the CDIC?" Frankly, when I meet with my counterparts from around the world, they are astounded that we, in theory, are taxable. Of course, we avoid that by distributing all the income to non-taxable operations, which happen to donate it back. I really believe that no one is making contributions to our body as a tax shelter. We have had some people imply that it is a nice way to shelter income. That is certainly not the case, and I am certain that, if you talk to the CDIC participants, they do not think they are sheltering their income.

We operated as a totally discretionary fund, with no limit, until 1990. In 1990 we instituted a limit of \$250,000 per customer, with a \$60,000 limit on the cash component of any customer loss. That was increased in 1992 to \$500,000 which is where our counterparts south of the border have been, the Security Investor Protection Corporation, SIPC. We left the cash figure at \$60,000. You will see that in our brochure. We did that because we do not think people should be getting into competition based on insurance coverage of deposits.

While we say the fund is still discretionary in our brochure, I would like to stress what that means. If we take the word "discretion" out, we become an insurance operation and subject to insurance laws and reserve requirements. Of course, neither the CDIC, CompCorp, nor the OSDIC, is regulated as an insurance company. We do not think we should be either. In fact,

## [Translation]

Ce qui est important, c'est qu'en cas d'insolvabilité l'organisme d'autoréglementation doit verser une pénalité sur le remboursement au Fonds. C'est ainsi que McConnell et la Bourse de Toronto ont dû verser le premier million de dollars. Il est important que tous appartiennent à un organisme d'autoréglementation.

Nous avons un effectif de 8,4 employés: un à temps partiel, 6,4 professionnels et deux employés de soutien. Notre conseil d'administration comprend cinq administrateurs du secteur privé, un de chacun des principaux membres, trois administrateurs du secteur public — le sénateur Sinclair en fait partie — et un président.

Nos fonds proviennent de cotisations trimestrielles fondées sur le revenu brut de nos membres. Le taux de cotisation actuel est de trois seizièmes de 1 p. 100. Nous avons pu ainsi recueillir 3 millions de dollars pendant le premier trimestre de cette année, soit le meilleur trimestre que nous ayons connu. Nous avons majoré ce taux à cinq seizièmes afin de récupérer les pertes attribuables à l'insolvabilité de McConnell, en 1991. Nous l'avons majoré à cinq seizièmes pendant six trimestres. Les deux seizièmes supplémentaires nous ramènent à la situation que nous avions connue avant que McConnell devienne insolvable.

Nous imputons nos frais d'exploitation au capital. Les organismes d'autoréglementation récupèrent l'ensemble des intérêts que nous percevons. Ensuite, l'année suivante, ils nous font un don.

J'aimerais dire quelques mots en faveur de l'ancien rapport Wyman. Bien entendu, Bob a dit «Pourquoi imposez-vous la SADC?». Bien franchement, lorsque je rencontre mes homologues de par le monde, ils s'étonnent de ce que nous soyons, en théorie, imposables. Bien entendu, nous évitons d'être imposés en répartissant tous les revenus entre les organismes non imposables, qui nous le rendent sous forme de dons. Personnellement, je suis convaincu que personne ne nous verse de contributions pour avoir un abri fiscal. Certaines personnes nous ont dit que c'était là une bonne façon d'escamoter des revenus. Ce n'est certainement pas le cas, et je suis persuadé que si vous parlez à des membres de la SADC, ils vous diront qu'ils n'estiment pas protéger leur revenu des impôts.

Nous n'avons imposé aucune limite à notre fonds jusqu'en 1990. En 1990, nous avons imposé une limite de 250 000 \$ par client, avec une limite de 60 000 \$ pour les liquidités intervenant dans toute perte assumée par un client. En 1992, cette limite a été portée à 500 000 \$, ce qui correspond à celle de notre homologue américain, la *Security Investor Protection Corporation*, SIPC. Nous avons maintenu la limite de 60 000 \$ pour les liquidités, comme vous pourrez le voir dans notre brochure. Nous avons fait cela parce que nous ne pensions pas que la concurrence devrait se faire sur la base de l'assurance de dépôts.

Dans notre brochure, nous disons toujours que ce fonds est discrétionnaire, mais j'aimerais vous préciser ce que cela signifie. Si l'on retirait le mot «discrétionnaire» de la brochure, nous deviendrions une compagnie d'assurances et serions soumis aux lois en matière d'assurances et aux exigences concernant les réserves. Or, ni la SADC, ni CompCorp, ni la SODAD ne sont



## [Text]

right now we are probably the only one that could pass an insurance insolvency test. However, if we take that wording out, we become an insurance company.

We have asked the provincial insurance commissions to enact legislation stipulating that we are not an insurance company. That has been going on for five years now. It is not easy to change legislation, but when that is done, we will then remove the phrase "discretionary payment". We do not think we are discretionary now. We say this is how we are exercising our discretion. We have put out policies. We have put out a brochure. We think we are legally bound to exercise our discretion in that manner.

We cover losses, not specific customer assets. The method we use is probably the most generous of all schemes in operation today. I will give you an example of that a little later.

RRSPs and RIFs are given separate account treatment, but everything else becomes consolidated. If you have several different accounts — U.S., commodities options, and so on — you put them all together and your loss is determined after you get what is available to you for distribution by a trustee.

We will also combine separate accounts. If you had two RRSPs with one of our firms that had the same trustee, we would put those together.

If the proceeding is a bankruptcy — we try to avoid the Bankruptcy Act like the plague because it is so outdated — the court determines when a trustee can distribute a customer's property.

Typical of why we avoid the Bankruptcy Act is First Commonwealth, one of our insolvencies in Edmonton in 1986. The court allowed four months for claims to be filed. The trustee was sitting with a box full of securities in the depository but could not pay them out until the four months was up. Clarkson Gordon, my old firm, happened to handle that insolvency. I was the national examiner of the fund prior to becoming the president full time. We had people storming our office in Edmonton thinking we were trying to steal their securities. The court said "No, you simply cannot do anything until four months has elapsed." We try to avoid the Bankruptcy Act. It has a terrible distribution scheme.

We have a six-month time limit for filing claims. This commences on the date of bankruptcy or the date of insolvency, if it is a receivership. We determine that date.

In the case of First Commonwealth, we received a claim five years later. Someone claimed he was out on a drilling rig during

## [Traduction]

réglémentées en tant que compagnies d'assurances. D'après nous, elles ne devraient pas non plus l'être. De fait, pour le moment, nous sommes sans doute les seuls qui pourrions réussir un examen d'insolvabilité en matière d'assurance. Par contre, si nous retrinions ce mot de la brochure, nous deviendrions une compagnie d'assurances.

Nous avons demandé aux commissions d'assurance provinciales de promulguer une loi précisant que nous ne sommes pas une compagnie d'assurances. Cela fait maintenant cinq ans que nous avons fait cette demande. Il n'est pas facile de modifier une loi mais, lorsque cela sera fait, nous supprimerons alors l'expression «versement discrétionnaire». Nous ne pensons pas être actuellement un fonds discrétionnaire. C'est notre façon de dire que nous faisons preuve de discrétion. Nous avons établi des politiques. Nous avons publié une brochure. Nous estimons être légalement tenus d'exercer notre pouvoir de discrétion de cette façon.

Nous couvrons les pertes, mais non certains éléments d'actif de nos clients. Notre méthode est sans doute la plus généreuse de toutes celles qui existent aujourd'hui. Je vous en donnerai un exemple un peu plus tard.

Les REER et les FERR sont traités comme deux comptes séparés, mais tout le reste est consolidé. Si vous possédez différents comptes — un aux États-Unis, des valeurs à la bourse de marchandises, et cetera — vous les mettez tous ensemble et votre perte est déterminée après qu'un fiduciaire ait établi ce qui vous revient.

Nous allons également combiner des comptes distincts. Si vous possédez deux REER auprès de l'un de nos cabinets ayant le même fiduciaire, nous les combinerons.

Advenant une faillite — nous essayons d'éviter la Loi sur la faillite comme la peste, car elle est tellement dépassée — c'est le tribunal qui décide quand un fiduciaire peut répartir les biens d'un client.

Si nous évitons la Loi sur la faillite, c'est notamment à cause de First Commonwealth, un de nos clients qui a fait faillite à Edmonton, en 1986. Le tribunal avait donné quatre mois pour le dépôt des demandes d'indemnité. Le fiduciaire s'est retrouvé avec une boîte pleine de valeurs en dépôt, mais il a dû attendre que les quatre mois soient écoulés avant de les verser. C'est Clarkson Gordon, mon ancien cabinet, qui s'est occupé de cette insolvabilité. Moi, j'étais l'examineur national du Fonds avant d'en devenir le président à plein temps. Des tas de gens se sont présentés à notre bureau d'Edmonton, car ils craignaient que nous essayions de nous approprier leurs valeurs. Le tribunal a dit «Non, vous ne pouvez rien faire tant que les quatre mois ne se sont pas écoulés.» Nous avons essayé d'éviter la Loi sur la faillite. Son plan de répartition est terrible.

Nous avons six mois pour déposer des demandes d'indemnité. Ce délai commence à la date de la faillite ou de l'insolvabilité, s'il y a mise sous séquestre. C'est nous qui déterminons cette date.

Dans le cas de First Commonwealth, nous avons reçu une demande d'indemnité cinq ans plus tard. Quelqu'un a fait valoir

## [Texte]

that time, something I find difficult to imagine. The limit is to cover this contingency.

With respect to our receiverships, we have been able to act quickly. We have appeared before very sympathetic judges. In the McConnell case emergency payments were made very quickly in instances where people had securities to sell, or they were buying a house and so on. We had a very interesting one. The fellow had U.S. funds — this relates to McConnell — and he had just taken them out of Standard Trust where they would not have been covered by CDIC because it does not cover foreign currencies as we do. Within 50 days 3,500 customers moved to another firm. People were able to continue and no one suffered a loss.

I started working on the bankruptcy issue in 1968 when I was with the Investment Dealers Association. I was on the CIC bankruptcy committee because we had just had a small insolvency in the securities industry. We felt we should have rules that related to that industry. As you know, nothing has happened in that area for 26 years. Now, changes are on the horizon. I am a member of an industry candidate working party which has recommended that we adopt the U.S. approach. Ironically, the industry Canada people look at me with suspicion because what we are proposing will actually cost us more up the road. When you consider that the CDIC and CompCorp want to cut their payments, they have trouble believing someone who is saying "We will gladly pay more."

By way of a simple example, in our last insolvency, McConnell, they had about \$3 million to \$4 million worth of customers' treasury bills placed at the bank improperly. Supposing one of you had a million dollars of those treasury bills and you were the only one who had that particular maturity, we would say to you, "Fine, here is your half million, and you line up for the next half million as an unsecured creditor." We had about \$70 million of customers' equity out of the \$77 million needed. The U.S. would have said that it was Russian roulette. What was pledged improperly when they dealt? When they put their hand in the box, whose securities did they take out? Everyone shares the loss.

The likelihood of a client losing money in excess of our coverage is virtually impossible. They have had only a handful in the U.S. out of 200-plus insolvencies. We think we will be there within the next two years, and that will be a very nice day because then I will have only worked on this for 28 years.

Since 1969, we have paid out \$41.8 million or \$41.9 million. Our largest claim, as everyone is aware, is related to Osler. That cost us \$30 million. That figure has gone up since last year, and we are taking legal actions to try to recover. That goes into the

## [Translation]

qu'il se trouvait sur une plate-forme de forage pendant toute cette période, ce que je peux difficilement concevoir. La limite vise à couvrir cette éventualité.

En ce qui concerne nos faillites, nous avons pu agir avec diligence. Nous avons comparu devant des juges sympathiques à notre cause. Dans la cause McConnell, des versements ont été faits de toute urgence lorsque des gens avaient des valeurs à vendre ou qu'ils devaient acheter une maison, etc. Nous avons vécu une expérience très intéressante. La personne en question détenait des fonds américains — je parle de la cause McConnell — et il venait de les retirer de Standard Trust, parce qu'ils n'auraient pas été couverts par la SADC, du fait que, contrairement à nous, cette société ne couvre pas les devises étrangères. En l'espace de 50 jours, 3 500 clients sont passés à un autre cabinet. Les gens ont pu s'en sortir et personne n'a subi de perte.

C'est en 1968 que j'ai commencé à travailler sur les questions de faillite, lorsque j'appartenais à l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières. À l'époque, je siégeais au comité de faillite du CIC, parce que nous craignons de connaître une petite faillite dans l'industrie des valeurs mobilières. Nous estimions qu'il fallait avoir des règles pour cette industrie. Comme vous le savez, rien ne se fait de ce côté-là depuis 26 ans. Aujourd'hui, il y a des changements qui s'annoncent. Je suis membre d'un groupe de travail d'une entreprise candidate qui a recommandé que nous adoptions l'approche américaine. Ce qui peut paraître ironique, c'est que les gens de l'industrie au Canada se montrent soupçonneux à mon égard, parce que ce que nous proposons finira par nous coûter plus cher. Quand on sait que la SADC et CompCorp veulent réduire leurs versements, il leur est difficile de croire quelqu'un qui leur dit «Nous nous ferons un plaisir de payer davantage.»

À simple titre d'exemple, lors de notre dernière insolvabilité, McConnell, de 3 à 4 millions de dollars de bons du Trésor avaient été placés à la banque, sans raison. À supposer que l'un d'entre vous possède des bons du Trésor d'une valeur d'un million de dollars et que vous soyez le seul à avoir cette date d'échéance, nous vous dirions «Parfait, voici votre demi-million; quant aux 500 000 \$ restants, vous êtes considéré comme un créancier ordinaire.» Nous disposons d'environ 70 millions de dollars de fonds propres des clients, alors que nous avions besoin de 77 millions de dollars. Les Américains nous auraient dit que c'était jouer à la roulette russe. Qu'avaient-ils engagé à tort? Lorsqu'ils ont plongé la main dans la boîte, à qui appartenaient les valeurs qu'ils en ont extraites? Tout le monde partage la perte.

Il est quasi impossible qu'un client perde de l'argent au-delà de notre plafond de garantie. Il y en a eu peut-être quelques-uns aux États-Unis, sur plus de 200 cas d'insolvabilité. Nous pensons en arriver à ce stade-là au cours des deux prochaines années, ce qui sera un jour mémorable pour moi parce que je n'aurai travaillé là-dessus que depuis 28 ans.

Depuis 1969, nous avons versé 41,8 ou 41,9 millions de dollars. Notre sinistre le plus important, comme tout le monde le sait, est attribuable à Osler. Cela nous a coûté 30 millions de dollars. Cette somme a augmenté depuis l'an dernier, et nous intentons des



## [Text]

cost. The second largest was McConnell in 1991, and the third largest was First Commonwealth in 1986.

The three of these represent more than \$39 million out of the \$41.8 million. Historically, things have been relatively quiet, frankly, just as the CDIC was prior to the trust company affair in Ontario in 1982.

I have a 25-year summary. This is our 25th anniversary, so our annual report, which I should complete shortly, will contain more data on what has happened over the last 25 years.

Over this period of time the assessments and SRO reimbursements amounted to \$95.9 million. Interest is contributed back when it is distributed. Our operating expenses amounted to another \$8 million, so we had total funds of \$104 million. Claims amounted to \$41.8 million, which left us with \$62 million at the end of 1993. According to the *Financial Post* last week, we are at \$71 million at the end of this month.

I have a couple of graphs which illustrate that history and growth. It should be recognized that the Canadian Investor Protection Fund cannot be compared directly to the CDIC or CompCorp. Most of the customers' equity we insure is held in segregation. For example, over \$100 billion is currently tucked away in the Canadian Depository for Securities. In fact, it is well in excess of \$100 billion. The CDS is coming on stream shortly with what they call the "debt clearing system". You may be familiar with that. It will have a second phase that will bring on treasury bills.

When that is completed, I would hazard a guess that over 90 per cent of customers' equity held by brokers will go, in fact, beyond the broker and into the CDS, the VSE clearing depository, the Board of Trade Clearing in New York, and EuroClear. It will be well over 90 per cent at that point in time. This has the securities on ice, you might say.

If you were to look at all of our insolvencies, just about every one has involved dishonesty. In many instances, criminal charges have been laid. We are not insuring the same thing. I will give you an example of that shortly.

Looking at our growth, we started with \$1.5 million in 1969. It was fairly dormant for many years. There were a couple of small losses. The fund was wiped out in 1971. There was a \$1.5 million loss on Merrill Lynch. These days \$1.5 million would be considered small. In 1987, when Osler hit, the fund started to grow more significantly. At the end of June, we will be at \$71 million. I have brought the masters of these overheads so you can distribute them.

## [Traduction]

poursuites pour essayer de récupérer quelque chose. Le deuxième plus grand sinistre a été McConnell, en 1991 et le troisième, First Commonwealth, en 1986.

Ces trois représentent plus de 39 millions de dollars sur les 41,8 millions de dollars. Jusqu'à présent, je dois l'admettre, la situation a été relativement calme, comme l'était celle de la SADC ayant précédé cette histoire de la société de fiducie en Ontario, en 1982.

J'ai un résumé de ces 25 dernières années. Nous fêtons notre 25<sup>e</sup> anniversaire et notre rapport annuel, que je terminerai très bientôt, contiendra davantage de précisions sur ce qui s'est passé au cours de ces 25 années.

Durant cette période, les cotisations et les remboursements des organismes d'autoréglementation se sont élevés à 95,9 millions de dollars. Les intérêts distribués nous sont remis. Nos dépenses d'exploitation représentent une autre somme de 8 millions de dollars, si bien que l'ensemble de nos fonds s'élevait à 104 millions de dollars. Les demandes d'indemnité se sont chiffrées à 41,8 millions de dollars, si bien qu'il nous restait 62 millions de dollars à la fin de 1993. Selon le *Financial Post* de la semaine dernière, il nous restait 71 millions de dollars à la fin de ce mois.

J'ai quelques graphiques qui illustrent cette évolution et cette croissance. Je dois préciser ici que l'on ne peut pas établir de comparaisons directes entre le Fonds canadien de protection des épargnants et la SDAC ou CompCorp. La plupart des fonds propres des clients que nous assurons sont détenus ailleurs. C'est ainsi que nous avons placé plus de 100 milliards de dollars dans la Caisse canadienne des dépôts de valeur. De fait, c'est bien plus que 100 milliards de dollars. La CCDV va bientôt adopter ce qu'elle appelle le «système de liquidation des dettes». Peut-être en avez-vous entendu parler. La deuxième phase comprendra les bons du Trésor.

Lorsqu'elle sera terminée, je dirais que plus de 90 p. 100 des fonds propres des clients détenus par les courtiers finiront par aboutir dans la CCDV, aux dépôts de compensation de la Bourse de Vancouver, au *Board of Trade Clearing* de New York et chez EuroClear. Ce sera bien plus de 90 p. 100 à ce moment-là. On pourrait dire que les titres sont gardés au frais.

Si vous considérez l'ensemble de nos insolvabilités, presque chacune d'entre elles a été teintée de malhonnêteté. Dans bien des cas, on a porté des accusations criminelles. Ce n'est pas ce que nous assurons. Je vous en donnerai un exemple bientôt.

Pour ce qui est de notre croissance, nous avons commencé avec 1,5 million de dollars en 1969. Cette somme n'a guère été utilisée pendant de nombreuses années. Il y a eu quelques petites pertes. Le Fonds a été complètement vidé en 1971. Il y a eu la perte de 1,5 million de dollars de Merrill Lynch. À l'époque, 1,5 million de dollars, ce n'était pas grand-chose. En 1987, avec Osler, le Fonds a connu une croissance plus importante. À la fin du mois de juin, nous aurons 71 millions de dollars. J'ai apporté avec moi les originaux de ces transparents, pour que vous puissiez les distribuer.



## [Texte]

If you had a chance to look at our annual report for last year — I hope the copies arrived yesterday — we had a line of credit. We had initial guarantees at one period in time, but we no longer use those. We started in 1981 with the SROs providing guarantees that were backed with their surplus cash. They were bank letters of credit. We got rid of those and started adding a bank line of credit which is currently \$40 million. With that \$40 million, we are up to \$111 million. Hopefully that is more than enough. If you look at the \$111 million, we are approaching three times our payouts over the 25 years. However, drawing a road map looking out the rearview mirror is not the best way to drive the car. So we will continue to expand that fund. We will get the cash portion up to at least \$100 million over the next couple of years. That will tie us in proportionately well with the states.

Just to give you an example of how we differ in claims, let us suppose that we have three individual depositors. Customer A has a \$150,000 pre-credit balance with a securities firm; customer B has a \$150,000 with a bank or trust company; and customer C has \$150,000 in a life insurance RRSP. Suppose for a moment that the securities firm, the bank or trust company, and the insurance company become insolvent. In each case, the trustee would liquidate the assets and, after administrative expenses, would pay a dividend to all creditors of 60 cents on the dollar. How much would A, B and C then receive from the trustee and the applicable customer protection plan? The numbers are quite different.

As I said, we cover customer losses. In our case, the customer had \$150,000. He or she is insured for \$60,000. The distribution, at 60 cents on the dollar, is \$90,000. That leaves a loss of \$60,000. Our coverage is \$60,000. There is no loss.

With respect to the CDIC example, on a careful reading of the act, you will find that \$60,000 is insured out of this \$150,000 and \$90,000 is not. The CDIC may well pay the \$60,000 up front and then wait for the recovery. In theory, however, what is happening is that the 60 cents on the dollar is being allocated, \$36,000 to the \$60,000 proportionally, and \$54,000 to the \$90,000. The CDIC then says, "We will cover the \$24,000 loss," which they pay, and the customer loses nothing on the \$60,000. They have a \$36,000 loss on the \$90,000.

CompCorp — and I chide them about having cheap coverage — indicate that you are insured for \$60,000 and not insured for \$90,000. The \$90,000 distribution is 60-30. The first \$60,000 received goes against the \$60,000. They say, "You got back the \$60,000 we insured, and you get nothing from us."

## [Translation]

Si vous avez eu l'occasion de prendre connaissance de notre rapport annuel de l'an dernier — j'espère que vous en avez bien reçu des exemplaires hier — nous avions une ligne de crédit. À un moment donné, nous avions des garanties, mais nous ne nous en servons plus. En 1981, les organismes d'autoréglementation ont fourni des garanties nanties par leurs liquidités excédentaires. Il s'agissait de lettres de crédit bancaires. Nous nous en sommes débarrassés et avons commencé à ajouter une ligne de crédit bancaire qui se situe actuellement à hauteur de 40 millions de dollars. Avec ces 40 millions, nous avons maintenant 110 millions de dollars. Normalement, c'est plus qu'il n'en faut. Avec ces 111 millions de dollars, nous avons atteint presque trois fois plus que ce que nous avons décaissé en l'espace de 25 ans. Cependant, ce n'est pas en regardant dans son rétroviseur qu'on ira bien loin en voiture. Nous allons donc continuer d'augmenter ce fonds. Au cours des prochaines années, nous allons porter ses liquidités à au moins 100 millions de dollars. À ce moment-là, nous serons presque à pied d'égalité avec les États-Unis.

Simplement pour vous donner un exemple de ce qui nous distingue sur le plan des demandes d'indemnité, supposons un instant que nous ayons trois déposants différents. Le client A a un solde de 150 000 \$, avant crédit, auprès d'une maison de courtage en valeurs mobilières; le client B possède 150 000 \$ dans une banque ou dans une société d'investissement; le client C possède 150 000 \$ dans un REER assorti d'une assurance-vie. Supposons un moment que la maison de courtage en valeurs mobilières, la banque ou la société d'investissement et la compagnie d'assurances deviennent insolvables. Dans chaque cas, le fiduciaire liquidera les éléments d'actif et, déduction faite des dépenses administratives, verserait un dividende de 60 cents par dollar à tous les créanciers. Quelle est la somme que les clients A, B et C recevraient du fiduciaire et du plan de protection auquel les clients ont souscrit? Ils recevraient des sommes fort différentes.

Comme je l'ai dit, nous couvrons les pertes de nos clients. Dans notre cas, le client dispose de 150 000 \$. Il ou elle est assuré(e) jusqu'à concurrence de 60 000 \$. La répartition, à raison de 60 cents par dollar, se chiffre à 90 000 \$. Il reste une perte de 60 000 \$. Notre protection est de 60 000 \$. Il n'y a donc pas de perte.

En ce qui concerne l'exemple de la SADC, si vous lisez bien la loi, vous constaterez que sur cette somme de 150 000 \$, 60 000 \$ sont assurés et 90 000 \$ ne le sont pas. La SADC peut fort bien verser directement les 60 000 \$ et attendre de récupérer le reste. En théorie, cependant, il se fait que 60 cents par dollar sont répartis, 36 000 \$ proportionnellement aux 60 000 \$, et 54 000 \$ proportionnellement aux 90 000 \$. La SADC dira ensuite «Nous couvrirons la perte de 24 000 \$», elle versera cette somme et le client ne perdra rien des 60 000 \$. La perte sera de 36 000 \$ sur 90 000 \$.

CompCorp — que je critique d'avoir une protection aussi bon marché — vous précise que vous êtes assuré jusqu'à concurrence de 60 000 \$, et pas assuré pour les 90 000 \$. La répartition des 90 000 \$ est de 60-30. Les premiers 60 000 \$ reçus servent à compenser la perte de 60 000 \$. Elle vous dira ensuite «Vous

## [Text]

When we dropped our discretionary approach with an unlimited amount, I presented to our board these three alternatives. I called them "insurer gets out last", "pro rata" or a neutral approach, and "insurer gets out first". While each of us say we have \$60,000 in coverage, you can see that \$60,000 is not always \$60,000.

I have a few more figures for you. In reading your remarks to Canadian Health and Life Insurance, I found I did not agree with some of the figures.

To give you an idea of the industry growth, this is the monthly revenue since 1990. We are able to tap into our computerized data base and generate graphs. We can look at this type of graph for each firm and compare one firm with another at our desks.

As you can see, the situation was not good in 1991. In 1992 we started improving, and in 1993 the whole model changed and we are not at a higher level. We hit a high in January of over \$600 million. When I was with the IDA in the late sixties and 1970, the entire industry's revenue for the year was \$250 million. In January we have \$600 million in one month. This tapered off in April, but it is still at a good level.

Your chairman indicated in a speech that the bank-owned firms had 80 per cent of the revenue. When we take the 10 entities that the six banks operate — and I do not know who else has these numbers other than us; so this is from the horses's mouth — TD has three of them: Evergreen; TD Securities; and Greenline, and the Royal Bank has Dominion Securities, DS, and Royal Bank Investor Trading, RBIT. This month the others are bringing on stream BOMIS, Bank of Montreal Investor Services, and a few others.

The black marks on the chart indicate the firms other than the 10 firms owned by the six banks. This chart does not give you a good perspective, so after I generated that I decided that, perhaps, the easiest way to illustrate this was by way of percentages. These are all in the package for you.

At the start of January 1990 the bank-owned firms had 40 per cent of the business. It worked its way up to slightly over 50 per cent. We are at approximately 47 per cent at this point in time. As you can see, it stayed fairly constant over that period, which is a surprise to most people. Since the market heated up last 18 months, it is surprising that so many of the independents did so well.

Turning to our regulatory role, we established minimum standards with which each SRO and the SRO members must comply at all times. The members and the SROs participated in

## [Traduction]

avez récupéré les 60 000 \$ que nous avons assurés et nous ne vous verserons pas un sou de plus.»

Lorsque nous avons abandonné notre formule discrétionnaire pour accepter un montant illimité, j'ai soumis les trois solutions suivantes au conseil d'administration. Je les ai caractérisées comme suit: «l'assureur s'en sort le dernier», le «prorata», qui est une approche neutre, et «l'assureur s'en sort le premier». Bien que nous disions chacun avoir une protection de 60 000 \$, vous pouvez voir que 60 000 \$ ne correspond pas toujours à 60 000 \$.

J'aurais encore quelques chiffres à vous donner. Lorsque j'ai lu les remarques que vous avez adressées à l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, je n'étais pas d'accord avec certains des chiffres.

Pour vous donner une idée de la croissance de l'industrie, voici le revenu mensuel depuis 1990. Nous avons pu extraire ces données de notre base de données informatisée et produire des graphiques. Nous pouvons regarder ce genre de graphiques pour chaque cabinet et les comparer entre eux, de notre bureau.

Comme vous pouvez le voir, la situation n'était pas rose en 1991. En 1992, elle a commencé à s'améliorer et, en 1993, tout le modèle a changé et nous ne nous sommes pas retrouvés à un niveau supérieur. En janvier, nous avons atteint un sommet de plus de 600 millions de dollars. Lorsque j'étais à l'ACCVM, vers la fin des années 60 et en 1970, l'ensemble des recettes de l'industrie pour l'année était de 250 millions de dollars. En janvier, nous avons eu 600 millions de dollars en un mois. Nos recettes ont diminué en avril, mais c'est quand même un bon résultat.

Dans un discours, votre président a précisé que les entreprises qui appartenaient aux banques détenaient 80 p. 100 des recettes. Quand on prend les 10 entités qui appartiennent aux six banques — et je ne sais pas qui possède ces chiffres autre que nous; donc je les tiens de bonne source — TD en a trois: Evergreen, TD Securities et Greenline, et la Banque royale, Dominion Securities, DS, et Royal Bank Investor Trading, RBIT. Ce mois-ci, les autres vont avoir BOMIS, les Services aux investisseurs de la Banque de Montréal, et quelques autres.

Les traits noirs sur le tableau indique les entreprises autres que les 10 qui appartiennent aux six banques. Comme ce tableau ne vous donne pas une bonne perspective, j'ai décidé, après l'avoir établi, que la meilleure façon d'illustrer cela serait peut-être de vous donner des pourcentages. Vous les trouverez tous dans les documents.

Au début de janvier 1990, les entreprises qui appartiennent aux banques détenaient 40 p. 100 des opérations. Ce chiffre a légèrement augmenté pour atteindre un peu plus de 50 p. 100. Aujourd'hui, ce chiffre est d'environ 47 p. 100. Comme vous pouvez le voir, il est resté assez constant durant cette période, ce qui en a surpris plusieurs. Comme le marché est devenu plus vif ces 18 derniers mois, il est surprenant de voir qu'autant d'indépendants se soient si bien débrouillés.

Pour ce qui est maintenant de notre rôle de réglementation, nous avons instauré des normes minimales auxquelles tous les organismes d'autoréglementation et leurs membres doivent tou-



## [Texte]

the development of these standards. We have regular meetings throughout the industry that culminate with the Joint Industry Capital Coordinating Committee, a fund committee that gives final approval. They then go to the securities commissions for their blessing. The CSA can turn those decisions around. The CSA must approve these standards.

We have a general document that lays out the framework they have to agree with and then we have the detailed regulations that back that up. It deals with capital adequacy, financial reporting, accounting records and internal control. In 1988, after the Osler incident, we promised we would address this area more often. We had an awful time trying to get the accounting profession to participate. They felt that anything they did might increase fees and they did not want to be the cause or be seen to be the cause of increased fees.

Segregation is a big issue, as is insurance. We have to determine the SRO examination requirements. We also have an early warning system.

We also have a risk premium. If a firm becomes capital deficient, it must get back onside. In other words, we will not let a firm drift. They will be suspended quickly if there is any danger at all. If they cannot get back onside, they are out. Most firms that have a capital deficiency get back onside quickly. However, when they do have a capital deficiency their insurance rate goes up. It is similar to car insurance. If you go through a red light, it will cost you. We then have a premium on their next four quarters. The minimum is \$5,000; the maximum is a doubling of their assessments. We have had some people paying some pretty substantial premiums.

The end result is that the number of capital deficiencies that we encounter is low. The chief financial officer knows that it will be on his or her head if they have a serious penalty, so they try to avoid that.

Continuing with regulation, we get a variety of reports. We have monthly financial reports produced by the computer data base we use. We prepare our data base and pass it on to the SROs and members. Out of the 150 members, approximately 110 are using our software and filing. We have set up an electronic filing system which is coming onstream now.

As an example, the April numbers you saw had to be filed at the end of May. We had a consolidation for the entire industry out by June 10. We analyzed those numbers 22 different ways: by SRO, by jurisdiction, by size of firm, and so on. We are quite proud of that, given that we are a small organization.

## [Translation]

jours se conformer. Ces organismes et leurs membres ont participé à l'élaboration de ces normes. Nous rencontrons régulièrement les membres de l'industrie, de même que ceux du *Joint Industry Capital Coordinating Committee*, un comité du Fonds qui les approuve. Ensuite, les commissions de valeurs mobilières les sanctionnent. L'ACNOR peut renverser ces décisions. C'est l'ACNOR qui doit approuver ces normes.

Nous avons un document de portée générale précisant le cadre qu'ils doivent respecter, de même que les règlements détaillés qui les accompagnent. On y parle du coefficient de suffisance du capital, de rapports financiers, de registres comptables et du contrôle interne. En 1988, après l'affaire Osler, nous nous sommes promis d'étudier ces questions plus souvent. Nous avons eu d'énormes difficultés à obtenir la participation des comptables. Ils estimaient que tout ce qu'ils feraient risquait de faire monter les honoraires et ils ne voulaient pas être la cause de cette augmentation, ni être perçus comme tels.

La ségrégation est une question importante, tout comme l'assurance. Nous devons établir les exigences en ce qui concerne l'examen des organismes d'autoréglementation. Nous avons aussi un dispositif d'alerte avancée.

Nous avons également une prime de risque. Si une entreprise a une insuffisance de capital, elle doit se renflouer. Autrement dit, nous n'allons pas la laisser s'enliser. Elle sera rapidement suspendue s'il y a le moindre risque. Si elle ne peut pas se renflouer, elle est éliminée. La plupart des entreprises qui ont une insuffisance de capital reprennent rapidement le dessus. Par contre, lorsqu'elles font face à une insuffisance de capital, leur prime d'assurance augmente. C'est la même chose que pour l'assurance automobile. Si vous brûlez un feu rouge, vous allez devoir payer. Ensuite, nous avons une prime pour les quatre trimestres subséquents. Le minimum est fixé à 5 000 \$; le maximum est le double de leurs cotisations. Certaines personnes ont versé des primes assez importantes.

Il s'ensuit que le nombre d'insuffisances de capital est assez faible. Le chef des services financiers sait qu'il sera tenu responsable si la pénalité est élevée; il essaie donc d'éviter cela.

Toujours en ce qui concerne notre rôle de réglementation, nous obtenons divers rapports. Nous avons des rapports financiers mensuels qui proviennent de notre base de données informatisée. Nous préparons notre base de données et la transmettons aux organismes d'autoréglementation et à leurs membres. Parmi nos 150 membres, il y en a à peu près 110 qui se servent de notre logiciel et de notre système de classement. Nous avons établi un système de classement électronique qui est actuellement mis en service.

À titre d'exemple, les chiffres que vous avez vus pour le mois d'avril devaient être produits à la fin du mois de mai. Le 10 juin, nous avons obtenu l'ensemble des chiffres pour toute l'industrie. Nous les avons analysés de 22 façons différentes: par organisme d'autoréglementation, par province, selon la taille de l'entreprise, etc. Nous en sommes très fiers, compte tenu du fait que nous ne sommes qu'un petit organisme.



[Text]

We prepare quarterly operations questionnaires, two detailed financial reports during the year, and one at the year end that is audited. We also prepare early warning reports, capital deficiency reports, and a report on the risk assessment premium. We also receive examination letters. The commissions have required the SROs to file their examination letters with us. When they complete the examination they must send the member a letter.

We also examine, on a rotational basis, the SROs and review their files and we examine the members on site. The commissions were adamant about this. The General Accounting Office, GAO, did a study in the United States and indicated that one of the most important roles of the Federal Securities Commission, the FSC, is to select a sample of firms every year and do an on-site examination. By doing so weaknesses in the SROs' examinations can be determined and areas that can be improved upon can be identified because first-hand information is available.

Then we have panel auditors. We select about 10 to 15 firms per year out of 150. We review their working paper files. That leads us to the issue I mentioned last year, namely, that we were not pleased with certain aspects on the audit side. That happened again this year.

On the panel audit side, we are setting up a panel auditor examination. About two years ago the IDA Quebec district suggested that auditors be required to write the industries partner director examination and should know something about the industry of audit. We felt that perhaps we would have a special exam for panel auditors. When I say "panel auditor", under the Securities Act you must select a panel and members must select an auditor from the panel. We then talked to the commissions and the SROs. We have a slight lag now because someone is on maternity leave but, when she returns this fall, we are hoping to have the exam geared for the end of the year.

There will be no grandfathering involved. People of my vintage, partners in the accounting firms, are very unhappy with that. We will also require this exam to be written every five years. We talked to the Federal Securities Commission, the FEC, in Washington yesterday about this. They were fascinated because they are now starting to see the same deterioration that we have been seeing.

Approximately 10 years ago, I finished a major study for the CICA on materiality. I came across a lot of literature that demonstrated problems such as price cutting, and so on.

At that point in time I came to the conclusion that there were three possible outcomes.

[Traduction]

Nous préparons des questionnaires trimestriels sur les activités, deux rapports financiers détaillés durant l'année et un en fin d'exercice, qui est vérifié. Nous préparons également des rapports d'alerte avancée, des rapports d'insuffisance de capital et un rapport sur la prime d'évaluation des risques. Nous recevons également des lettres d'examen. Les commissions ont demandé que les organismes d'autoréglementation nous soumettent leurs lettres d'examen. Lorsqu'ils ont terminé l'examen, ils doivent envoyer une lettre au membre.

Nous examinons également les organismes d'autoréglementation à tour de rôle, nous passons leurs dossiers en revue et examinons les membres sur place. Les commissions étaient inflexibles à ce sujet. Le *General Accounting Office*, GAO, a entrepris une étude aux États-Unis selon laquelle un des rôles les plus importants de la *Federal Securities Commission*, la FSC, est de choisir un échantillon représentatif d'entreprises chaque année, et de procéder à un examen sur place. De cette façon, on peut identifier les lacunes dans les examens des organismes d'autoréglementation, de même que les améliorations qui peuvent être apportées, du fait que l'on possède des renseignements de première main.

Ensuite, nous avons des groupes de vérificateurs. Nous choisissons de 10 à 15 cabinets par an, sur 150. Nous examinons leurs dossiers de travail. Ce qui nous amène à la question dont j'ai parlé l'an dernier, à savoir que nous n'étions pas satisfaits de certains aspects de la vérification. Cela s'est également produit cette année.

Pour ce qui est des groupes de vérificateurs, nous établissons un examen à leur intention. Il y a environ deux ans, le district du Québec de l'ACCVM a fait valoir que les vérificateurs devraient être tenus de présenter l'examen d'administrateur associé et en savoir davantage sur le secteur de la vérification. Nous avons estimé qu'il nous faudrait peut-être avoir un examen spécial pour les groupes de vérificateurs. Lorsque je parle de «groupes de vérificateurs», je veux dire le groupe qu'il faut choisir aux termes de la Loi sur les valeurs mobilières et dont les membres doivent à leur tour choisir un vérificateur parmi eux. Nous nous sommes alors adressés aux commissions et aux organismes d'autoréglementation. Actuellement, nous avons un léger retard parce que la personne qui en est responsable est en congé de maternité, mais lorsqu'elle reviendra, cet automne, nous espérons que l'examen sera prêt pour la fin de l'année.

Il n'y aura pas de protection de droits acquis. Les gens de ma génération, les associés de cabinets d'experts-comptables, sont fort déçus de cela. Nous demanderons également de passer cet examen tous les cinq ans. Nous en avons parlé à la *Federal Securities Commission*, la FSC, à Washington, hier. Ils étaient fascinés parce qu'ils commencent maintenant à voir le même genre de détérioration que celle que nous avons connue.

Il y a environ 10 ans, j'ai terminé une étude importante sur l'importance relative, pour le compte de l'ICCA. J'ai pris connaissance de nombreux documents portant sur des problèmes tels que le gâchage des prix, etc.

À ce moment-là, j'en ai déduit qu'il y avait trois solutions possibles.

## [Texte]

First, efficiency is improved so that the same level of materiality and the same level of assurance is obtained. I had stated that this was a positive benefit, but that is unlikely.

Second, I indicated that auditors would keep doing the same work but they would make less money so that price cutting would hit their wallets.

Third, and the most dangerous outcome from the point of view of public reliance on the profession, I indicated that the audit effort declines to offset the lower fees and the users of audited statements would have less assurance. That has occurred.

You may have seen the study that was reported on last week. I have reproduced three paragraphs from the *Financial Post*. The Quebec order, in this study of bidding, indicated that it had to take action "to safeguard the reputation of the profession and ensure the protection of the public". This is the key point. The Quebec order also stated that it "fears market pressures are eroding standards".

Ten years ago many of us said that we were on the slope, but no one wanted to listen. The definition of "essential work" has now been narrowed. The task force described the limited services offered by some of these tenders as "preposterous". That word tells the story of what is occurring.

The task force, which was set up in January 1992, discovered alarming discrepancies among the prices offered by bidding firms, as well as large gaps between new bids and the bids made the previous year.

Firms will often have to cut their fee in half to retain the audit. That raised the question: Will they continue to do the same amount of work, or are they doing too much? I can tell you that we see little overauditing.

In our reviews we have found that quantity of work has declined to the extent that the probability of an auditor detecting a material error is not much over a flip of a coin. We are currently revising our audit instructions to put in place a framework that would require auditors to drive their efforts on a more objective basis.

Our governors have the ability to refuse to accept financial statements that are reported on by a particular firm. We are presently faced with an issue involving a major accounting firm and we may strike them from our panel of auditors. If that happens, they would then lose all of the audits of brokers and dealers and they could face losing the audits of some of the parent institutions.

If you happen to be auditing the bank's brokerage firm and the bank, and you then tell the chairman of the audit committee of the

## [Translation]

Tout d'abord, l'efficacité est améliorée de telle sorte que l'on puisse obtenir le même niveau d'importance relative et d'assurance. J'ai déclaré que c'était là un aspect positif, mais c'est peu probable.

Ensuite, j'ai dit que les vérificateurs continueraient de faire le même travail, mais qu'ils gagneraient moins d'argent, si bien que cette baisse des prix se répercuterait sur leur porte-monnaie.

Troisièmement et c'est là ce qu'il y a de plus dangereux du point de vue de la confiance qu'a le public dans notre profession, j'ai dit que les vérifications seraient moins approfondies pour compenser la baisse des honoraires et que les utilisateurs des états financiers vérifiés auraient moins de certitude en ce qui les concerne. C'est ce qui s'est produit.

Vous avez peut-être vu l'étude dont on a parlé la semaine dernière. J'ai repris trois paragraphes du *Financial Post*. L'ordre du Québec, dans cette étude sur les soumissions, a précisé qu'il lui fallait prendre des mesures «pour protéger la réputation de la profession et garantir la protection du public». C'est là l'élément clé. L'ordre du Québec a également déclaré «redouter que les pressions du marché contribuent à l'érosion des normes».

Il y a 10 ans, plusieurs d'entre nous ont dit que nous étions sur une pente dangereuse, mais personne ne voulait les écouter. La définition de «travail essentiel» a maintenant été réduite. Le groupe de travail a décrit les services limités qu'offrent certains de ces soumissionnaires comme étant «ridicules», ce qui en dit long sur ce qui se produit actuellement.

Le groupe de travail, qui a été constitué en janvier 1992, a constaté qu'il y avait des différences alarmantes entre les prix offerts par les différents concurrents, de même que d'énormes écarts entre les nouvelles soumissions et celles qui avaient été faites l'année précédente.

Les cabinets devront souvent réduire leurs honoraires de moitié, pour conserver le contrat de vérification. Ce qui nous amène à la question suivante: continueront-ils de faire la même quantité de travail ou en font-ils trop? Je peux vous dire qu'il se fait un petit peu de survérification.

Dans le cadre de nos examens, nous avons constaté que la quantité de travail effectuée par les vérificateurs est à ce point réduite qu'il faudrait un grand hasard pour qu'ils trouvent une erreur grave. Nous sommes d'ailleurs en train de réviser nos instructions de vérification pour mettre en place un cadre de travail qui exigerait des vérificateurs qu'ils remplissent leurs tâches de façon plus objective.

Nos administrateurs sont en mesure de refuser d'accepter les états financiers présentés par une entreprise donnée. D'ailleurs, nous sommes actuellement en train de régler un problème qui concerne un grand cabinet de comptables et il est tout à fait possible que nous excluons ce dernier de notre groupe de vérificateurs. Si cela se produit, ce cabinet perdrait aussitôt tous les contrats de vérification des courtiers et il pourrait même perdre la possibilité de vérifier un certain nombre de sociétés mères.

Si vous êtes chargé de vérifier la maison de courtage d'une banque et la banque aussi, et que vous dites au président du



[Text]

bank that you were struck off the panel for lousy work it is likely you will then have to depart the bank as well.

We are taking a look at when we should be taking legal action against auditors. CDIC has expressed the same concern and has indicated that it will take action against outside professionals when they fail.

The profession has brought a lot of this on itself. The boards and the management must take a lot of the responsibility because they price shop. If you needed open-heart surgery tomorrow would you run around looking for the cheapest deal? Yet, that is it what is happening right now. If you go for a full medical involving checking your temperature, taking your blood pressure, having an ECG and X-rays, and the taking of samples of everything you can imagine and the doctor comes back and tells you that you are fine, do you get mad and say that you got nothing for your money and you should at least have cancer or something so that you got something for your money? That is the problem auditors are facing now when they come up with a clean opinion, which is what you want. People do not think their work is worth much.

Auditing has drifted a long way down from my first scenario. The Quebec order said it right here: It is "preposterous". There is no question about that. The profession is facing a significant work reduction.

The comment was made based on earlier sampling. Before I started this study I finished a book on sampling. One of the highlights of my life is that we were awarded a gold medal in the United States. Recognition outside your country is much better than inside it. We can readily determine whether there is enough testing.

A very important role in our auditing is segregation of customer securities. We see auditors testing segregation by taking a sample of four. Well, four will not even tell you if there is a 50-per-cent error rate in segregation. We are building in statistical tests now and we will be hauling auditors up on the carpet for inadequate extent of testing.

For the last year and a half, I have been on the financial department steering committee looking at CDIC and I regularly ask myself: What could have happened? I stick with what I said last year, and that was that there certainly should be more intervention by boards of directors.

[Traduction]

comité de vérification de la banque qu'on vous a retiré du groupe des vérificateurs parce que votre travail n'était pas à la hauteur, il est fort probable qu'on vous demandera de ne plus vérifier la banque non plus.

Nous sommes actuellement en train d'étudier les situations qui mériteraient qu'on entame des poursuites contre des vérificateurs. La SADC a les mêmes préoccupations que nous et a déjà indiqué qu'elle va tenter des poursuites contre des professionnels externes lorsque leur travail laisse à désirer.

C'est d'ailleurs la profession qui est responsable de bon nombre de ces problèmes. Les conseils d'administration et les gestionnaires doivent aussi assumer une bonne partie des responsabilités parce qu'ils essaient constamment de payer le moins cher possible. Si demain vous aviez besoin de subir une chirurgie à coeur ouvert, est-ce que vous iriez voir tous les chirurgiens de la ville pour trouver le moins cher? Eh bien, c'est justement ce qui se passe à l'heure actuelle. Si vous allez subir un examen médical complet, où l'on va vérifier votre température et votre pression artérielle, où l'on vous fait un ECG et des radios, et où l'on vous demande des échantillons de tout ce que vous pouvez imaginer, et que le médecin revient vous dire que vous allez très bien, allez-vous vous fâcher et lui dire que vous n'en avez pas eu pour votre argent, que vous devriez au moins être atteint d'un cancer ou quelque chose, afin que vous puissiez affirmer que vous en avez eu pour votre argent? Voilà justement le problème auquel sont confrontés actuellement les vérificateurs lorsque leur opinion est positive, même si c'est justement ce que l'on souhaite avoir. Mais à ce moment-là, les gens estiment que leur travail ne vaut pas grand-chose.

La vérification a vraiment subi un déclin important par rapport au premier scénario que je vous ai présenté. L'Ordre du Québec l'a bien dit lorsqu'il a affirmé que la situation était «ridicule». C'est tout à fait vrai. La profession fait actuellement face à une réduction de travail très importante.

Cette observation découlait des résultats d'un échantillonnage précédent. Avant de commencer cette étude, je venais de terminer un livre sur l'échantillonnage. L'un des événements les plus marquants de ma vie a été la remise d'une médaille d'or à notre groupe, aux États-Unis. La reconnaissance, quand elle vient d'un autre pays, a toujours plus de valeur. Il nous est facile de déterminer si l'échantillonnage est suffisant ou non.

Une tâche très importante dans le domaine de la vérification est celle de la séparation des valeurs mobilières du client. Nous constatons que certains vérificateurs contrôlent la séparation en fonction d'un échantillon de quatre. Eh bien, un échantillon de quatre ne va même pas vous permettre de savoir s'il y a un taux d'erreur de 50 p. 100 en matière de séparation. Nous sommes actuellement en train de mettre au point des tests statistiques et nous n'allons pas hésiter à blâmer les vérificateurs dont les contrôles sont insuffisants.

Depuis un an et demi, je siége au comité de vérification du service financier qui examine la SADC et je me pose régulièrement la question que voici: Qu'est-ce qui aurait pu arriver? À cet égard, je répéterai mes propos de l'année dernière, à savoir que les conseils d'administration devraient intervenir davantage.



*[Texte]*

The other aspect would be more adequate capital requirements. I expressed a concern last year over the BIS, Bank for International Settlements, capital rules. I think everyone would agree that the drastically reduced real estate values have been responsible for the majority of CDIC's losses. There is no question of that. The capital required for real estate lending is inadequate and it really should be at least doubled. Maybe doubling it now is too late; the horses are all out of the barn.

In 1979 I read a comment to the effect that land on Wall Street was now back to the price it was when it fell in 1929. We could have, certainly, a long wait on real estate. We could have more dips and doodles.

I have a brief presentation which demonstrates this. I had this with me last year but I never used it because we were running late. What concerns me is the BIS capital rules and what happens when you become involved with something on an international basis where you feel you have to be part of the international team.

You can look at the skyline of any of our large cities. We have a building that has a market value of \$52 million. It may have been a lot higher when the mortgage was put on it, and of course, it was. The mortgage is \$50 million. The BIS capital charge, given that that has 100 per cent weighting, is 8 per cent of the \$50 million or \$4 million.

We have another building that is a much more expensive building, \$200 million. Perhaps it was \$350 million when mortgaged. The mortgage is down to \$50 million. The BIS capital charge is 8 per cent of \$50 million or \$4 million.

We could probably all agree that we would rather have the mortgage on this building, yet the risks are not the same. They will have to take a good look at the owner equity when they look at the capital adequacy. That is certainly not being done in the formula.

If you have a \$1-million debit with one of our members, there is a significant difference in the capital charge if that is backed with a bunch of nickel-and-dime securities versus treasury bills. It is a night-and-day difference.

The BIS may be making a good attempt internationally. However, with this type of weakness, if we had doubled the capital requirements and put them where they should be on real estate a decade ago, we would have a has fewer problems over this past decade.

That concludes my comments.

*[Translation]*

Il faudrait également de meilleures prévisions des besoins en capitaux. L'année dernière, j'ai fait part de mes préoccupations au sujet des règles de capital de la BRI, c'est-à-dire la Banque des règlements internationaux. Je pense que tout le monde reconnaît que la chute des valeurs immobilières est à l'origine de la majorité des pertes de la SADC. Il n'y a aucun doute à ce sujet. Le capital nécessaire pour les prêts immobiliers est insuffisant et il faudrait au moins le doubler. En fait, il est peut-être déjà trop tard pour songer à le doubler; le mal est déjà fait.

En 1979, j'ai lu un article où l'on disait que les prix des terrains sur Wall Street avaient tellement baissé qu'ils étaient maintenant au niveau de ceux de 1929. Donc, il est possible qu'on attende longtemps avant que les prix immobiliers commencent à rebondir. Il pourrait y avoir encore beaucoup de fluctuations.

J'ai d'ailleurs un petit document qui le prouve. Je l'avais apporté avec moi l'année dernière, mais je ne m'en suis pas servi puisque le temps manquait. Ce qui me préoccupe, ce sont les règles de capital de la BRI et la procédure qu'on doit suivre s'il s'agit d'un projet international où l'on se sent obligé de faire partie d'une équipe internationale.

Il suffit de voir le nombre de gratte-ciel dans n'importe laquelle de nos grandes villes pour comprendre. Par exemple, nous avons un immeuble dont la valeur marchande est de 52 millions de dollars. Il valait peut-être beaucoup plus au moment d'être hypothéqué — certainement beaucoup plus. L'hypothèque est de 50 millions de dollars. Les frais de premier établissement de la BRI, étant donné qu'il s'agit là d'une pondération de 100 p. 100, correspondent à 8 p. 100 des 50 millions de dollars, soit 4 millions de dollars.

Prenons le cas d'un autre immeuble qui vaut beaucoup plus, soit 200 millions de dollars. Il valait peut-être 350 millions de dollars au moment d'être hypothéqué. Maintenant, l'hypothèque est de seulement 50 millions de dollars. Les frais de premier établissement de la BRI sont de 8 p. 100, ce qui donne 4 millions de dollars pour une hypothèque de 50 millions de dollars.

Nous serions probablement tous d'accord pour dire qu'il serait préférable d'être le détenteur de l'hypothèque de ce dernier immeuble, bien que les risques ne soient pas les mêmes. Il faudrait avoir une idée très précise de l'importance du capital individuel pour déterminer si celui-ci est adéquat. La formule actuelle ne permet pas de le faire.

Si vous devez un million de dollars à l'un de nos membres, les frais de premier établissement que vous allez payer seront très différents, selon qu'il s'agit de bons du Trésor ou de valeurs mobilières peu intéressantes. C'est le jour et la nuit.

Il est possible que la BRI essaie déjà de corriger la situation sur la scène internationale. Mais, étant donné les conséquences de ce genre de lacune, si nous avions jugé bon, il y a une dizaine d'années, de doubler la somme des capitaux requis, dans le secteur de l'immobilier, nous aurions connu beaucoup moins de problèmes au cours de cette période.

Voilà qui termine mes remarques liminaires.

[Text]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Leslie. Could we see, again, the chart with examples A, B, and C?

**Mr. Leslie:** Yes. It is an interesting one, is it not?

**The Chairman:** I understood two of the examples but I did not quite understand your CompCorp example.

In example A, essentially the loss is zero, I understand. In the second one, the loss is \$36,000 because the \$60,000 is insured. Can you explain example C?

**Mr. Leslie:** Here the loss is \$60,000. They say you are insured for \$60,000. Out of the \$90,000 that comes back, all of the money coming back, which would come in dribs and drabs as the trustee makes distributions, applies to the amount that is insured first until it is covered. The first \$60,000 that comes back leaves you with no loss of the insured amount. Of the \$90,000 that was not insured, you get another \$30,000 back and you have lost \$60,000.

**The Chairman:** Where does that \$30,000 come from?

**Mr. Leslie:** That is part of the \$90,000 that comes back, being 60 cents on the dollar. That is \$90,000 out of the original \$150,000.

Each of the trustees gets 60 cents on the dollar from the liquidation. From \$150,000, that is \$90,000. The \$90,000 is allocated first to the insured category, being \$60,000, leaving no loss in that category, and \$30,000 is allocated to the uninsured amount leaving a loss of \$60,000.

**Senator Sylvain:** Under the A category, you have \$90,000 which comes back on dividends. You pay out \$60,000. What happens to the other \$30,000?

**Mr. Leslie:** On the \$150,000, you take off the \$90,000 which you get back, leaving a loss of \$60,000, and we pay the customer the \$60,000.

**Senator Sylvain:** You pay \$60,000. What happens to the \$90,000 which you recovered?

**Mr. Leslie:** That money goes to the customer.

Factually speaking, like CDIC, we would have paid the customer \$60,000 up front. This is where it is not fair to compare because our liquidation problem is not the same. We are not sitting on a massive pile of buildings. We can liquidate in a matter of months, and we know the values. They are usually listed securities or bonds or whatever. If we did take as long as some others, people could be very critical of us.

[Traduction]

**Le président:** Merci, monsieur Leslie. Pourriez-vous nous montrer encore une fois le tableau qui indique les exemples A, B et C?

**M. Leslie:** Oui. C'est intéressant, n'est-ce pas?

**Le président:** Je n'ai pas eu de problème à comprendre deux de vos exemples, mais je n'ai pas bien compris l'exemple de CompCorp.

Dans l'exemple A, la perte est essentiellement zéro, si je comprends bien. Dans le deuxième exemple, la perte se chiffre à 36 000 \$, comme l'assurance couvre un maximum de 60 000 \$. Pourriez-vous donc m'expliquer votre exemple C?

**M. Leslie:** Dans ce cas-ci, la perte est de 60 000 \$. On vous dit que vous avez une assurance de 60 000 \$. Donc, sur les 90 000 \$ qui vous reviennent, tout ce que vous touchez — et vous allez évidemment toucher cet argent progressivement, au fur et à mesure que le syndic répartit l'argent disponible — servira à couvrir la somme assurée jusqu'à ce qu'elle soit couverte. Donc, les premiers 60 000 \$ qui vous reviennent n'entraînent aucune perte, par rapport au montant assuré. Des 90 000 \$ qui n'étaient pas assurés, vous toucherez encore 30 000 \$, et vous aurez donc perdu 60 000 \$.

**Le président:** Mais d'où viennent ces 30 000 \$?

**M. Leslie:** Ils font partie des 90 000 \$ qui vous reviennent, calculés en fonction de 0,60 \$ pour chaque dollar. Cela fait donc 90 000 \$, par rapport à la somme originale de 150 000 \$.

En cas de liquidation, chaque syndic touche 0,60 \$ pour chaque dollar. Cela donne donc 90 000 \$, par rapport à la somme de 150 000 \$. Ces 90 000 \$ sont attribués d'abord à la catégorie assurée — c'est-à-dire un total de 60 000 \$, ce qui ne laisse aucune perte dans ces catégories-là; ensuite, 30 000 \$ sont attribués au montant non assuré, ce qui laisse une perte de 60 000 \$.

**Le sénateur Sylvain:** Dans la catégorie A, vous touchez 90 000 \$ sous forme de dividendes. Vous faites des versements totalisant 60 000 \$. Que deviennent donc les autres 30 000 \$?

**M. Leslie:** Des 150 000 \$, vous défalquez les 90 000 \$ qui vous reviennent, ce qui laisse une perte de 60 000 \$, et vous versez 60 000 \$ au client.

**Le sénateur Sylvain:** Vous faites des versements totalisant 60 000 \$. Que deviennent donc les 90 000 \$ que vous avez récupérés?

**M. Leslie:** Cet argent est versé au client.

En réalité, comme la SADC, nous aurions tout de suite versé ces 60 000 \$ au client. C'est là que les comparaisons ne sont plus très justes, car notre problème de liquidation n'est pas de même nature. Nous ne sommes pas encombrés d'un grand nombre d'immeubles. Nous pouvons donc tout liquider en quelques mois, car nous avons une idée très précise de la valeur. Il s'agit le plus souvent de valeurs mobilières inscrites à la cote ou d'obligations, ou de ce genre de choses. Si nous mettions aussi longtemps que d'autres, les gens n'hésiteraient pas à nous critiquer.



[Texte]

In example A, we are saying that we are getting out last. Example B is neutral, saying that \$60,000 is insured, and the other amount is not insured.

**The Chairman:** They are taking the dividend *pro rata*. In the other case, the insurance companies are paying themselves back first.

**Mr. Leslie:** That is it. We gave this to our board. We told them that we went down to the States, we had meetings with the SIPC, the Security Investor Protection Corporation, and they went the route of example A. They used take the C route. The Britons use route C on our counterpart fund in England.

Example C is very cheap coverage. Route B is the neutral one. You should at least be in category B, in my mind.

**The Chairman:** The statement that you are still insured for \$60,000 is absolutely correct. The question is what happens beyond the \$60,000.

**Mr. Leslie:** The more you leave over \$60,000 the more you self-insure the \$60,000 because there is more of a dividend.

One could say that example B is the neutral approach. We called it neutral, *pro rata*. In example A, the insurer gets out last. In example C, the insurer gets out first. In fact, under example C, you would never want to have more than \$60,000, unless it is an insurance product of \$200,000 and then you would not want to have more than the \$200,000 at risk because, if you did, you would be self-insuring for more and more of the original amount.

If this had been an original amount of \$300,000, you would have received more back. If there was a smaller recovery from the trustee, you would get back less. You self-insure much more as you go along.

We brought this to the attention of a number of people. The conference board did a report as part of the CDIC review. They went through all of this and found that it was right.

**The Chairman:** Thank you very much.

Senators, we have at most 20 minutes for questions for Mr. Leslie. I am happy to open the floor to questions.

**Senator Stewart:** This has been a most interesting presentation. Unfortunately, it had to be done very rapidly and it had to be done with slides.

I suspect that a reader, even a well-informed reader, reading the report of this meeting will be quite lost. I want to suggest that, after we have a transcript, someone on behalf of the committee work with Mr. Leslie to expand the acronyms and the abbreviations and the pronouns that refer to something on the screen. These things should be spelled out so the record is meaningful.

[Translation]

Dans l'exemple A, nous sommes les derniers à être remboursés. L'exemple B est plutôt neutre, puisque la somme de 60 000 \$ est assurée, alors que l'autre montant n'est pas assuré.

**Le président:** Les dividendes qu'ils touchent sont calculés au prorata. Dans l'autre cas, les compagnies d'assurances se paient en premier.

**M. Leslie:** Voilà. Nous avons fourni ces mêmes exemples à nos administrateurs. Nous leur avons dit que nous étions allés aux États-Unis pour rencontrer les représentants de la SIPC, la Security Investor Protection Corporation, et qu'il ont opté pour l'exemple A, alors qu'auparavant, c'était plutôt la formule C qu'ils utilisaient. Pour notre fonds homologue en Angleterre, les Anglais ont opté pour la formule C.

L'exemple C prévoit une très faible couverture. L'exemple B prévoit une formule neutre. À mon avis, la formule B devrait être le minimum.

**Le président:** Donc, il est tout à fait vrai de dire qu'un montant de 60 000 \$ est assuré. Il s'agit de savoir ce qui arrive lorsqu'on dépasse les 60 000 \$.

**M. Leslie:** Plus la somme dépasse 60 000 \$, plus vous assumez de risques vis-à-vis des 60 000 \$, puisqu'il y a un dividende plus important.

On peut dire que l'exemple B constitue l'approche la plus neutre. Nous estimons là qu'il s'agit d'une formule neutre, qui est fonction d'un calcul proportionnel. Dans l'exemple A, l'assureur est payé en dernier. Dans l'exemple C, l'assureur est payé en premier. En fait, dans l'exemple C, on ne voudrait jamais avoir plus de 60 000 \$, à moins d'avoir une assurance de 200 000 \$, et même là, vous ne voudriez pas que cela dépasse les 200 000 \$, car à ce moment-là, c'est vous assumeriez des risques accrus vis-à-vis du montant original.

Si la somme originale avait été de 300 000 \$, vous auriez touché davantage. Si le syndic en récupérerait moins, vous en toucheriez moins aussi. L'autoassurance augmente au fur et à mesure que la somme augmente.

Nous avons attiré l'attention de plusieurs personnes sur cet état de choses. Le Conference Board a d'ailleurs préparé un rapport là-dessus dans le cadre l'examen de la SADC. Ils ont fait des recherches et ils ont justement constaté que c'était vrai.

**Le président:** Merci.

Sénateurs, il nous reste au maximum 20 minutes pour poser des questions à M. Leslie. Je suis maintenant prêt à donner la parole à ceux et celles qui souhaitent poser des questions.

**Le sénateur Stewart:** Votre exposé était fort intéressant. Malheureusement, vous avez dû nous le présenter très rapidement avec des acétates.

J'ai l'impression qu'un lecteur, même bien informé, sera tout à fait perdu en lisant le compte rendu de cette réunion. J'aimerais donc suggérer que, une fois la transcription terminée, quelqu'un consulte M. Leslie au nom du comité pour que ce dernier nous explique les sigles, les abréviations et les termes qui se rapportent à ce qu'on nous a montré sur ces acétates. Il faudrait que tous ces termes soient écrits au long afin que ce soit plus clair.



[Text]

**The Chairman:** We will do that.

I wonder, Mr. Leslie, if we might begin where you left off. You talked about the conclusions of the CA organization in Quebec with respect to competitive bidding and what it was doing to the quality of audits.

I noticed you were sitting here when the CA association talked about their reports being historical, being one point in time, and being an audited statement of management's views.

Your last couple of slides raised questions about the competitive nature. Senator Stewart was getting at a number of those issues in his questions to the representatives of the CA association.

That describes the problem. What is the solution? From the point of view of people who make public policy, what do you think ought to be done to deal with the kinds of problems that were raised either in your slides or by Senator Stewart in questioning the representatives of the CICA?

**Mr. Leslie:** An easy answer is that they had a cold and it has become worse. They have pneumonia and they are about to die.

Over the next few years, this may correct itself as the legal actions start pushing their way through and they find that practice will be almost impossible. They are finding that many younger people do not want to become partners of the firms.

If you look at this morning's *Financial Post*, you will see, in conjunction with the election of a new president of the Institute, comments that are astounding. I left practice as an active partner of a major accounting firm four and-a-half years ago. I can tell you that the number reported in the paper this morning — an average of \$40,000 per partner for insurance — is astounding. It was more like \$4,000 when I left four years ago.

Once the cost of the current environment reaches the point where you are better off not to take new business, frankly, the situation may start correcting itself.

It is a frustrating situation. It is hard to answer your question. I can go back through my own writings for two decades, having been the academic representative in the firm, having been actively involved in many research and standard-setting areas. The profession has simply ignored all of the warning signs as the quality has gone downhill.

[Traduction]

**Le président:** Oui, nous allons le faire.

Je me demande, monsieur Leslie, si nous ne pourrions pas lancer le débat à partir de votre dernier point. Vous avez parlé des conclusions de l'Ordre des comptables agréés du Québec en ce qui concerne les appels d'offres et l'incidence de cette façon de faire sur la qualité des vérifications.

J'ai remarqué que vous étiez assis dans la salle lorsque les représentants de l'Institut des comptables agréés parlaient du fait que leurs rapports étaient des rapports historiques, qui représentaient la situation à un moment donné seulement, et du fait qu'ils représentaient un état vérifié, mais présentés selon l'optique de la direction.

Vos quelques derniers acétates soulevaient certaines questions au sujet de la nature de cette concurrence. Le sénateur Stewart essayait tout à l'heure d'aborder cette même question en interrogeant les représentants de l'Institut des comptables agréés.

Vous nous avez décrit le problème. Quelle est donc la solution? Du point de vue des décideurs qui sont chargés d'élaborer les politiques, que faudrait-il faire pour régler le genre de problèmes auxquels vous avez fait allusion dans vos acétates ou qu'a mentionnés le sénateur Stewart en interrogeant les représentants de l'ICCA?

**M. Leslie:** La réponse facile serait de vous dire que c'est comme un rhume qui s'est aggravé. Il s'agit maintenant d'une pneumonie qui risque d'être mortelle.

Au cours des quelques prochaines années, le problème va peut-être se corriger au fur et à mesure que les poursuites sont réglées et qu'on constate que cette pratique ne tient pas debout. On constate justement que de nombreux jeunes ne veulent plus devenir associés d'un cabinet.

Si vous regardez le *Financial Post* de ce matin, vous aurez l'occasion de lire des remarques qui sont tout à fait étonnantes au sujet de l'élection d'un nouveau président de l'Institut. J'ai cessé d'être associé actif d'un grand cabinet de comptables il y a quatre ans et demi. Je peux vous affirmer que le chiffre mentionné dans le journal ce matin — on parlait d'une moyenne de 40 000 \$ d'assurance pour chaque associé — me semble tout à fait ahurissant. Quand je suis parti il y a quatre ans, c'était plutôt de l'ordre de 4 000 \$.

Une fois que les coûts qu'occasionnent les pratiques actuelles auront augmenté à un point tel que cela ne vaudra plus la peine d'obtenir de nouveaux contrats, je suppose que la situation va commencer à se corriger.

C'est certainement une situation frustrante. J'ai du mal à répondre à votre question. Je peux évidemment revoir ce que j'ai écrit au cours des 20 dernières années, car c'est moi qui représentait le milieu universitaire au cabinet, étant donné que j'avais travaillé activement dans le secteur de la recherche et avait participé à l'élaboration de normes à diverses reprises. Le fait est que la profession a tout simplement refusé de reconnaître les signes de danger, et la qualité a périclité en conséquence.

## [Texte]

The problem the user will have is that he will be unable to tell, from the three-paragraph report, which used to be two, what was a good audit, or what was a bad audit. The issue of a clean opinion was raised earlier, that means the statements are presented fairly. People read the statements. If the statements indicate the company is going down the tubes, then it is going down the tubes.

The auditors have said that what is on paper presents fairly. I do not think they should be held responsible. Auditors do not create failures. They may fail to detect them in a timely fashion. As I said last year, I would fault the profession for standing behind accounting principles that allowed losses to be masked and not recognized as quickly as they should be.

However, what people may be asking for, if we go back to our medical analogy, is a clean opinion. In the case of an audit, that means the statements present fairly. A clean opinion on a full medical is that you are not about to die. Of course, the clean opinion on the audit can be given when they are about to die. This is the problem auditors face.

**Senator Stratton:** My understanding, sir, is that you audit your firms, 10 to 15 a year?

**Mr. Leslie:** We do examinations which are quite a bit different from audits.

**Senator Stratton:** Do you mean 10 to 15 of the 150?

**Mr. Leslie:** Yes.

**Senator Stratton:** How are they selected?

**Mr. Leslie:** Under our agreement with the Canadian securities administrators, it is anticipated that we will examine every one over ten years, as the FCC does. Keep in mind, the stock exchanges in the IDA must examine the firms every year. Ours is an added oversight layer. We will review their working papers.

Just to get on in this, there are discussions going on now in the Federal Securities Commission. Many of us hope they will be successful and that we will end up with something in that direction. In the U.S., the Securities Exchange Commission can do this. Here it would involve ten commissions tripping over each other. Therefore, they selected us as a vehicle. We entered into an agreement and what we are doing is, effectively, what is done by the SEC in the U.S.

## [Translation]

Le problème que cela pose pour l'utilisateur, c'est qu'il ne sera plus en mesure de déterminer, en lisant son rapport de trois paragraphes — alors que jadis deux suffisaient — si les résultats de la vérification sont positifs ou plutôt négatifs. On a parlé tout à l'heure d'opinion sans réserve, ce qui signifie que les différents états sont présentés de façon juste. Les gens examinent les états financiers. Si ces derniers indiquent qu'une compagnie est au bord de la faillite, eh bien, elle l'est.

Si les vérificateurs affirment que ce qu'on voit dans ces états financiers est une représentation juste de la situation, il ne faut pas les tenir responsables. Ce n'est pas à cause des vérificateurs que les entreprises font faillite. Il peut arriver qu'un vérificateur ne détecte pas certains problèmes assez rapidement. Comme je l'ai dit l'année dernière, je reproche à la profession d'avoir défendu des principes comptables qui permettaient de cacher certaines pertes ou du moins de ne pas les reconnaître aussi rapidement qu'il aurait fallu le faire.

Cependant, ce que les gens veulent — pour en revenir à l'analogie médicale — c'est une opinion sans réserve. Dans le cas d'une vérification, cela signifie que les états financiers vous permettent d'avoir une juste appréciation de la situation. Après un examen médical complet, on vous annoncerait par exemple que vous n'êtes pas sur le point de mourir. Par contre, dans le cas d'un vérificateur, il est tout à fait possible d'émettre une opinion sans réserve justement au moment où l'entreprise est sur le point de mourir. Voilà le problème auquel font face les vérificateurs.

**Le sénateur Stratton:** Je crois comprendre que vous vérifiez de 10 à 15 entreprises par année, est-ce bien cela?

**M. Leslie:** Nous effectuons des examens qui sont en réalité très différents d'une vérification normale.

**Le sénateur Stratton:** Et cela vise 10 ou 15 des 150 entreprises?

**M. Leslie:** Oui.

**Le sénateur Stratton:** Et comment sont-elles choisies?

**M. Leslie:** En vertu de notre entente avec les administrateurs des valeurs mobilières canadiennes, il est prévu que nous examinerons chacune d'entre elles une fois tous les 10 ans, comme le fait la FCC. Rappelez-vous que les bourses qui sont membres de l'ACCOVAM doivent vérifier les entreprises une fois par an. Dans notre cas, il s'agit d'un examen supplémentaire pour donner plus de sécurité. Nous nous servons de leurs documents de travail.

Dans ce même ordre d'idée, des discussions sont actuellement en cours au sein de la Commission canadienne des valeurs mobilières. Bon nombre d'entre nous espèrent que ces discussions vont être fructueuses et que nous finirons par avoir quelque chose de semblable. Aux États-Unis, la *Securities Exchange Commission* est déjà en mesure de le faire. Ici, par contre, 10 commissions différentes essaieraient de faire le même travail sans coordination aucune. Voilà pourquoi ils nous ont choisis pour ce projet. Nous avons conclu une entente et par conséquent, nous effectuons essentiellement le même travail que la SEC aux États-Unis.

[Text]

**Senator Stratton:** My concern is that, if you are examined only every ten years, a lot could happen in that timeframe.

**Mr. Leslie:** The SROs do the examinations and we are made aware of their findings.

**Senator Charbonneau:** Mr. Leslie, you mentioned prices or fees. I have been a chairman of audit committees in fairly large corporations and, when I was involved, we did not consider the price. Do you not think that the internal auditing in most firms now — I do not mean necessarily in securities firms but in most firms — has improved tremendously in the last few years, driving down auditors fees?

**Mr. Leslie:** I have some stock answers for that which you may not like. The first is that I have never heard any internal auditor step forward during a legal action and admit partial responsibility and offer to pay, say, a \$40-million share. Rather, they seem to disappear when that happens.

Where were the internal auditors on the Central Bank and the Western Bank situations? I did not hear any of them on the Western Bank settlement.

Internal auditors want to get away from tedious detail-checking. They want to be there more as an aid to management.

It reminds me of a comment I heard from the chairman of one of the big-six firms in the States, when he said that they have to change their approach and become part of the management team. Then who is auditing the team? If the internal auditors are helping management, as well as the external auditors, then where is the independence?

I hear what you are saying. Where I see it most is in relation to the six main banks. Without those inspection departments and the tens of millions they spend on them, the auditors would not even be able to start with the kinds of fees they have. They are very independent, so in those cases, yes. However, in many other businesses, I do not think it is that prevalent.

**The Chairman:** Just to follow up on that point, you are saying that, from your point of view, the inspection departments of banks in fact perform an effective internal audit function?

**Mr. Leslie:** They do with respect to many of the details. For example, on the security counts at year-end, they are able to substitute for the auditors and do a lot of the confirmation work, allowing the auditors to spend more time on the loan-loss provisions in the areas that have caused the problems.

[Traduction]

**Le sénateur Stratton:** Mais si vous les vérifiez une fois tous les 10 ans seulement, il va sans dire que beaucoup de choses peuvent changer au cours d'une aussi longue période; voilà ce qui m'inquiète.

**M. Leslie:** Les OAR se chargent de les examiner, et ils nous font ensuite part de leurs conclusions.

**Le sénateur Charbonneau:** Monsieur Leslie, vous avez parlé de prix ou plutôt d'honoraires. Par le passé, j'ai été président de comités de vérification pour un certain nombre d'assez grandes sociétés, et à l'époque, nous ne tenions nul compte du coût. Ne croyez-vous pas que la vérification interne dans la plupart des firmes — et là, je ne parle pas nécessairement de maisons de courtage, mais plutôt de la grande majorité des entreprises — s'est grandement améliorée au cours des quelques dernières années, ce qui a dû faire baisser les honoraires de vérificateurs?

**M. Leslie:** Je vais vous faire la même réponse que toujours, quand on me pose ce genre de question, et elle ne va peut-être pas vous plaire. D'abord, je n'ai jamais entendu parler d'un vérificateur interne qui, dans le cadre d'une action en justice, aurait accepté d'être partiellement responsable de la situation et aurait donc offert de payer une action d'une valeur de 40 millions de dollars. Au contraire, les vérificateurs internes semblent disparaître dès que ce genre de problème se présente.

Où étaient les vérificateurs internes de la Central Bank et de la Western Bank, lorsque ces établissements ont connu des difficultés? Ils n'ont pas dit un mot au moment du règlement de la Western Bank.

Le problème, c'est que les vérificateurs internes ne veulent pas perdre leur temps à examiner des détails à la loupe. Ils préfèrent jouer plutôt le rôle d'aide à la direction.

Cela me rappelle la remarque qu'a faite le président de l'une des six plus grosses entreprises aux États-Unis; il a dit qu'ils devaient changer leur approche et faire partie intégrante de l'équipe de gestion. À ce moment-là, qui est chargé de vérifier l'équipe? Si les vérificateurs internes sont là pour aider la direction, et les vérificateurs externes aussi, il n'y a plus d'indépendance à ce moment-là, n'est-ce pas?

Je comprends très bien ce que vous dites. Là où je le constate le plus c'est par rapport aux six grandes banques. S'il n'y avait pas tous ces services d'inspection, avec les dizaines de millions de dollars qu'on dépense pour eux, les vérificateurs ne seraient pas en mesure d'exiger au départ ce genre d'honoraires. Mais ils sont très indépendants, et donc, dans ces cas-là, la réponse serait oui. Dans le cas de bon nombre d'autres entreprises, cependant, ce n'est pas tellement le cas, à mon avis.

**Le président:** Sur ce même point, vous dites que d'après vous, les services d'inspection des banques remplissent leurs fonctions de façon efficace, en ce qui concerne la vérification interne?

**M. Leslie:** Oui, ils vérifient effectivement bon nombre de détails. Par exemple, en ce qui concerne le décompte des valeurs mobilières qui se fait à la fin de l'exercice financier, ils peuvent remplacer en quelque sorte les vérificateurs et confirmer un bon nombre de choses à leur place, ce qui permet aux vérificateurs de



[Texte]

**The Chairman:** Your example was fairly intriguing. What do you ensure with respect to interest? Let me give the specific example of a person who has \$100,000 in an account with one of your dealers. Most of your accounts are interest-bearing accounts of some type. What is it that you make up from your fund? Do you make up merely the principal of the \$100,000, or some element of interest? In which case, at what point in time do you stop reimbursing people for interest?

**Mr. Leslie:** In theory we stop at the date of the receivership or insolvency.

**The Chairman:** If it is two or four weeks later, or six months later, it does not matter. During that period, from the receivership date on, are you not reimbursing people for lost interest?

**Mr. Leslie:** That is correct, on the cash component that we have. We usually try and loop this very quickly. We have had one instance where interest was paid. In that case the process was dragged out a little longer and the firm that was taking over all of the customers accounts agreed to pay a substantial portion of that interest to retain the goodwill.

The question you are getting at is: What does the CDIC cutting back mean? In the discussions we have had it can be argued that, because the purchaser, another trust company or bank, which takes those accounts over will have a bunch of soured investors, it will have to make up that interest and, therefore, it will take it out of the purchase price, so it will cost the CDIC in the end anyway.

**The Chairman:** We were told a few weeks ago that you are a member of the Deputy Minister of Finance's task force on the CDIC review.

**Mr. Leslie:** The steering committee, yes.

**The Chairman:** Perhaps you could give us your assessment of how that is working.

**Mr. Leslie:** The work is being done. There are a number of reports available to the Deputy Minister and it is now in his hands to determine what he will recommend to the minister.

**The Chairman:** Do you believe that the reports have developed a reasonable approach/solution to deal with some of the problems related to CDIC that have been put before this committee?

**Mr. Leslie:** We certainly combed the entire waterfront in the meetings we had. There was not a lot of agreement. As someone stated recently, everyone involved pretty well stayed where they were when the whole process started. That is why it will return to the legislators to cease all the discussion and make a decision.

[Translation]

consacrer plus de temps aux provisions pour pertes sur prêts dans les secteurs à l'origine des problèmes.

**Le président:** Votre exemple m'intrigue beaucoup. Combien prévoyez-vous pour couvrir les intérêts? Je vais vous donner l'exemple d'une personne qui a un compte de 100 000 \$ auprès d'un de vos courtiers. Je suppose que vous avez surtout des comptes portant intérêt. Donc, qu'est-ce que vous remboursez au juste à partir de votre fonds? Uniquement le capital de 100 000 \$, ou aussi une partie des intérêts? Et dans quelles conditions, ou à partir de quelle somme, cessez-vous de rembourser les intérêts?

**M. Leslie:** En théorie, nous cessons de le faire à partir de la date de la mise sous séquestre ou de la déclaration d'insolvabilité.

**Le président:** Donc, si cela se produit deux ou quatre semaines plus tard, où encore, six mois plus tard, cela n'a aucune importance. Au cours de cette période, c'est-à-dire à partir de la date de la mise sous séquestre, vous ne remboursez plus les intérêts perdus?

**M. Leslie:** C'est exact; nous nous en tenons aux liquidités dont nous disposons. Nous essayons d'habitude de régler le tout assez rapidement. Il est arrivé une fois que des intérêts ont été versés. Dans ce cas-là, le processus de règlement a duré un peu plus longtemps, et l'entreprise qui prenait en charge tous les comptes-clients avait accepté de payer une bonne partie des intérêts afin de conserver leur clientèle.

En fin de compte, la question que vous me posez est celle-ci: Quelle pourrait être l'incidence des compressions qui touchent la SADC? Dans les discussions qui se sont déroulées jusqu'à présent, certains ont fait valoir que comme l'acheteur — c'est-à-dire une compagnie de fiducie ou une banque — qui prend en charge tous ces comptes, va se retrouver avec un grand nombre d'investisseurs mécontents, il sera plus ou moins tenu de rembourser les intérêts qui seront défalqués du prix d'achat, de sorte que la SADC va finir par payer de toute façon.

**Le président:** On nous a dit il y a quelques semaines que vous êtes membre du groupe de travail du sous-ministre des Finances chargé d'examiner la SADC.

**M. Leslie:** Oui, du comité directeur.

**Le président:** Peut-être pourriez-vous nous dire si ce travail avance bien.

**M. Leslie:** Oui, le travail avance. Plusieurs rapports ont déjà été remis au sous-ministre, et c'est maintenant à lui de décider des recommandations qu'il va faire au ministre.

**Le président:** Pensez-vous que ces rapports proposent une solution ou une approche raisonnable qui va permettre de régler un certain nombre de problèmes de la SADC qui ont été soulevés devant le comité?

**M. Leslie:** Disons que nous avons exploré toutes les possibilités pendant nos réunions. Il n'y avait pas tellement de terrain d'entente. Comme quelqu'un le disait récemment, tout le monde a plus ou moins maintenu la position qu'il avait quand tout cela a commencé. Voilà pourquoi cette question sera de nouveau renvoyée devant les législateurs qui devront cesser d'en discuter et prendre une décision.

[Text]

**The Chairman:** In other words, people went in with fixed views and came out with fixed views?

**Mr. Leslie:** The same fixed views.

**The Chairman:** Are you saying that even if there was an attempt to reach a consensus, the consensus was not reached?

**Mr. Leslie:** Yes. On the issue of the CBA wanting a deductible or administration fee, certainly, the Trust Companies Association was against that. We concluded for our fund that, if CDIC chooses that route, we would not follow. We do not think it is that critical. In my view CompCorp is very "hep" about this because it has some cost issues. In fact, I expected one of your first questions to be: Do you think we should backstop CompCorp?

**The Chairman:** The committee has dealt pretty adequately with that from a number of sources.

**Mr. Leslie:** The next argument would be: If you do that for CompCorp, do you want to do that for us? Our view is that we are not about to look for hand-outs.

**The Chairman:** Equally, you are not looking for access to the government credit card?

**Mr. Leslie:** No. That is an interesting question to wrestle with.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Leslie. I wish we had more time but we now have to deal with a bill.

Senators, our next witnesses are from the Department of Industry Canada, or for those of you who like old organization names, the Department of Consumer and Corporate Affairs.

The next subject on our agenda is Bill C-12, to amend the Canada Business Corporations Act, CBCA. Since the bill was supported by both parties in the chamber, I have asked Mr. Hains, who will be the chief spokesperson for the officials, to briefly summarize what is in the bill and allow time for questions.

Mr. Hains, perhaps you could begin by identifying the witnesses who are with you.

**Mr. Jacques Hains, Director, Corporate Law Review Directorate, Department of Industry Canada:** Mr. Chairman, with me today is Mr. Brian Dillon, Senior Policy Analyst, Corporate Law Review Directorate; Ms Mary Walsh, CBCA Director and Director General Corporations Directorate; and Mr. Marc Leblanc, Chief, Enforcement Section, Corporations Directorate.

Je vous remercie beaucoup, monsieur le président et distingués membres du comité, de nous offrir cette occasion premièrement, de vous présenter les principaux objectifs du projet de loi C-12,

[Traduction]

**Le président:** Autrement dit, les gens avaient déjà des opinions bien tranchées avant de commencer, et à la fin, ces opinions n'avaient pas changées. C'est bien cela?

**M. Leslie:** Voilà.

**Le président:** Donc, vous avez essayé de dégager un consensus, mais il n'a pas été possible de le faire, n'est-ce pas?

**M. Leslie:** C'est exact. Quant à la proposition d'une franchise ou de frais d'administration présentée par l'ABC, il est certain que l'Association des compagnies de fiducie était contre. Dans le cas de notre fonds, nous avons décidé que si la SDAC opte pour cette solution, nous n'allons pas suivre son exemple. Pour nous, ce n'est pas bien important. À mon avis, CompCorp est très enthousiaste parce qu'elle a certains problèmes au niveau des coûts. En fait, je pensais que l'une de vos premières questions serait la suivante: Pensez-vous que nous devrions soutenir CompCorp?

**Le président:** Eh bien, le comité a déjà examiné en profondeur la question avec divers témoins.

**M. Leslie:** Je suppose que dans le même ordre d'idée, vous pourriez vous demander s'il faut le faire pour nous, si jamais vous décidez de le faire pour CompCorp. Eh bien, nous n'avons pas l'intention de demander l'aumône.

**Le président:** Et vous ne demandez pas non plus d'avoir accès aux cartes de crédit du gouvernement?

**M. Leslie:** Non. Mais c'est une question intéressante.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Leslie. Je regrette que nous n'ayons pas plus de temps, mais nous devons maintenant examiner un projet de loi.

Sénateurs, nous recevons maintenant les représentants d'Industrie Canada, ou pour ceux qui préfèrent les anciennes appellations officielles, du ministère de la Consommation et des Affaires commerciales.

La question suivante à l'ordre du jour aujourd'hui est l'examen du projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi sur les sociétés par actions. Puisque ce projet de loi a reçu l'appui des deux partis à la Chambre, j'ai demandé que M. Hains, qui est le principal porte-parole du ministère, nous fasse un bref survol du contenu du projet de loi, afin que nous ayons assez de temps pour lui poser des questions par la suite.

Monsieur Hains, peut-être pourriez-vous commencer par nous présenter vos collaborateurs.

**M. Jacques Hains, directeur, Direction de la révision des lois commerciales, ministère de l'Industrie:** Monsieur le président, je suis accompagné aujourd'hui de M. Brian Dillon, analyste principal des politiques, Direction de la révision des lois commerciales; de Mme Mary Walsh, directrice, Loi sur les sociétés par actions et directrice générale, Direction générale des corporations; et de M. Marc Leblanc, chef, Section de l'application de la loi, Direction générale des corporations.

First of all, I want to thank you, Mr. Chairman and distinguished members of the committee, for giving us this opportunity to present a brief overview of the main objectives of



## [Texte]

Loi modifiant la loi sur les sociétés par actions et d'autres lois en conséquence;

Deuxièmement, d'illustrer notre propos par des exemples spécifiques de propositions d'amendements contenus au projet de loi C-12;

Troisièmement, de nous mettre à votre disposition pour répondre à vos questions.

Adopté en 1975, la Loi sur les sociétés par actions, à maints égards, se voulait et se veut encore aujourd'hui, un modèle de droit corporatif au Canada.

On peut dire sans exagération qu'elle a grandement atteint son but puisque la plupart des provinces canadiennes s'en sont depuis fortement inspirées, certaines l'adoptant même presque telle quelle.

Cependant, l'environnement économique a également beaucoup évolué depuis 20 ans. On n'a qu'à penser à la mondialisation de plus en plus marquée des marchés et à une ère des communications et de l'informatique sans précédent.

Cela fait qu'au cours des dernières années, des intervenants, par exemple, des compagnies à charte fédérale et des praticiens du droit corporatif ont suggéré au gouvernement une série d'amendements plus ou moins techniques visant, d'une part, à clarifier le libellé de certaines dispositions de la loi.

Deuxièmement, à simplifier les règles de procédure et de maintien des dossiers;

Troisièmement, à permettre l'usage de nouvelles technologies et de procédés informatiques;

Et finalement, à accroître l'efficacité et l'efficience de l'administration de la loi.

I would now like to briefly illustrate, through some key provisions of Bill C-12, what is being proposed to achieve the above-noted key objectives.

In terms of clarifying the text of certain sections of the CBCA, I would refer members to clause 2 subclauses (2) and (3) on page 1 of the bill. It will be seen there that the bill is proposing revised definitions of "control" and "subsidiary" in order to capture the whole chain of "corporate" under the ultimate control of holding corporations.

These revised definitions will simplify amalgamation and financial assistance within corporate entities.

In terms of simplifying certain corporate governance procedures, filing and record-keeping requirements, I would list the following, Mr. Chairman.

Clause 11 of the bill on page 6 proposes to permit current directors to appoint a limited number of directors in the time between shareholders' meetings, if the articles of the corporation so provide.

## [Translation]

Bill C-12, an Act to amend the Canada Business Corporations Act and to make consequential amendments to other acts;

Secondly, to illustrate the intent of Bill C-12 with specific examples of proposed amendments to the Act;

Thirdly, to answer any questions you may have about the legislation.

In many respects, the Canada Business Corporations Act, which was first passed in 1975, has been, and still is, intended to be a model of Canadian corporate law.

It is clearly not an exaggeration to say that it has largely met that goal, since most Canadian provinces have drawn on it quite heavily in drafting their own statutes, some even going so far as to adopt almost identical provisions from start to finish.

However, the economic climate has also changed tremendously over the past 20 years, as increasingly global markets and the start of an unprecedented new communications and informatics era have clearly proven.

As a result, in recent years, stakeholders such as chartered companies and corporate law practitioners have suggested that the government make a number of amendments to the Act, including some technical amendments, intended, first of all, to clarify the wording of certain provisions of the Act;

Secondly, to simplify certain procedural rules and record-keeping provisions;

Thirdly, to allow for the implementation of new technologies and computer innovations;

And finally, to increase the efficiency and effectiveness of the Act's administration.

Je voudrais maintenant vous expliquer brièvement, en présentant un certain nombre de dispositions clés du projet de loi C-12, exactement ce qui est proposé pour nous permettre de réaliser les grands objectifs susmentionnés.

Pour ce qui est de clarifier le texte de certains articles de la loi, je demande aux membres de se reporter aux paragraphes (2) et (3) de l'article 2, qui figurent à la première page du projet de loi. Vous allez voir qu'on propose de nouvelles définitions des termes «contrôle» et «filiale» pour que la loi vise désormais tous les maillons des chaînes des sociétés contrôlées par des sociétés de portefeuille.

Ces nouvelles définitions vont simplifier la fusion et l'interfinancement de diverses entités au sein d'une même société.

Pour ce qui est de simplifier certaines procédures de régie des entreprises, la tenue des dossiers par les sociétés et la communication de certains documents, je vous demande, monsieur le président, de prendre note des changements suivants.

L'article 11 du projet de loi, à la page 6, prévoit de permettre aux administrateurs en poste de nommer un nombre limité d'administrateurs entre les assemblées annuelles des actionnaires, si les statuts de la société les y autorisent.



[Text]

These more flexible rules should enable corporations to react quickly and at less expense to unforeseen events, for example, acquisition of a foreign corporation.

I would also point to clause 8, subclause (2) on pages 4 and 5 which proposed to establish a fixed six-year period for which accounting records and files must be kept. As members of this committee may know, the CBCA currently gives no direction to corporations as to how long they have to keep such records.

Clause 26 of Bill C-12 proposes to permit the director under the CBCA to exempt the filing of documents, as long as these documents are publicly available elsewhere. This will reduce the burden and cost of having to file the same or very similar documents with a multitude of regulatory authorities.

Finally, clause 17 on page 7 proposes to eliminate the current requirement for large, privately-held corporations to file with a director and therefore publicly disclose their annual financial statements.

In the area of allowing for the use of technological innovation, I would refer committee members to clause 26 of Bill C-12, page 11, which proposes to allow for the facsimile and electronic filing and issuance of corporate documents and notices. This would eventually extend the same day services that the corporations directorate offers in the National Capital Region to all regions of the country. This would also significantly reduce the paper burden and administrative costs to business corporations.

Finalement, au chapitre de l'accroissement de l'efficacité et de l'efficacité de l'administration de la loi, je ne ferai référence qu'à l'article 25 du projet de loi, à la page 10, qui propose d'éliminer l'obligation faite au directeur nommé en vertu de la loi de faire publier un pré-avis de dissolution d'une compagnie dans un journal local.

Outre que cette disposition s'avère onéreuse pour la Couronne, l'expérience a démontré qu'il ne s'agissait pas d'une mesure très efficace pour prévenir une dissolution malencontreuse.

Enfin, les membres du comité auront peut-être remarqué ou retenu que l'article 33 du projet de loi, à la page 13, propose un examen de la loi par un comité parlementaire dans les trois ans suivant l'adoption du projet de loi C-12.

Cet article constitue en quelque sorte un engagement statutaire que la Loi sur les sociétés par actions continuera de faire l'objet à tout le moins d'un examen, sinon, d'autres propositions de modifications législatives.

This concludes, Mr. Chairman, my very brief summary of key objectives and provisions of Bill C-12. My colleagues and I would be pleased to answer questions that you or members of your committee may wish to ask.

[Traduction]

Ces règles plus souples devraient permettre aux sociétés de réagir rapidement, sans engager des dépenses importantes, lors d'imprévus — comme, par exemple, l'acquisition d'une société étrangère.

Je vous signale aussi que le paragraphe 2 de l'article 8, aux pages 4 et 5, propose l'établissement d'une période fixe de six ans pendant laquelle les sociétés seraient tenues de conserver leurs pièces comptables. Comme les membres du comité le savent peut-être déjà, la loi actuelle ne comporte aucune précision quant à la période pendant laquelle les sociétés doivent conserver ces dossiers.

L'article 26 du projet de loi C-12 propose de permettre au directeur de dispenser les sociétés de l'obligation de déposer certains documents, à condition que ceux-ci soient facilement accessibles ailleurs. Ce changement aura pour effet de réduire le fardeau des sociétés qui ne seront plus tenues de communiquer les mêmes documents, ou du moins, des documents très semblables, à un grand nombre d'organismes de réglementation.

Enfin, l'article 17, à la page 7, propose de supprimer l'obligation actuelle, pour les grandes sociétés privées, de communiquer leurs états financiers annuels au directeur, et donc de divulguer publiquement cette information.

Pour ce qui est de prévoir le recours aux nouvelles technologies, je demanderais aux membres du comité de se reporter à l'article 26 du projet de loi C-12, à la page 11, qui prévoit la transmission et la délivrance par voie électronique ou par télécopieur de documents et d'avis provenant des sociétés. Ainsi la Direction générale des corporations serait éventuellement en mesure d'assurer le service le jour même dans toutes les régions du pays, comme c'est actuellement le cas dans celle de la Capitale nationale. Cette mesure permettrait aussi de réduire considérablement la paperasserie et les coûts administratifs pour les sociétés commerciales.

Finally, with respect to increasing the effectiveness and efficiency of the Act's administration, I will refer you only to Clause 25 of the bill, on page 10, which proposes to eliminate the requirement, on the part of the CBCA Director to provide advance notice of his or her intention to dissolve a corporation in a local newspaper.

Not only has this provision proven rather burdensome for the Crown, but experience has shown that it was not very effective in preventing the inopportune dissolution of a company.

Finally, committee members may have noticed that Clause 33 of the bill, on page 13, proposes that the Act be reviewed by a parliamentary committee within three years of Bill-12's passage.

This clause is in a way a statutory commitment to at least continue to review the Canada Business Corporations Act, and possibly to propose further amendments to the Act.

Voilà qui termine mon bref exposé des principaux objectifs et dispositions du projet de loi C-12, monsieur le président. Mes collègues et moi serions maintenant très heureux de répondre aux questions des membres.

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Hains, the Canadian Institute of Chartered Accountants claim that the changes which enable a number of small companies to no longer have formal audited statements filed will cost in the order of 1,000 jobs plus substantially reduced audit fees. Do you think this bill is likely to have that impact on the accounting profession? Were there were any discussions with the profession before the final provisions of the bill were locked in?

**Mr. Hains:** On your first question, Mr. Chairman, we have not done an economic analysis of the impact this particular measure might have on the profession. We have noted their submissions. When they appeared in the other place in committee, they made that statement and were questioned by members of the committee as to whether they could substantiate their statement or provide analyses. However, we have not done that. It is their figure you have cited.

On the second point, have we spoken to them before this was finalized and approved by the government? Yes, Mr. Chairman, two years ago I recall that my then Assistant Deputy Minister spoke to representatives of the CICA with colleagues of mine on this measure. Since then we have had regular contact with representatives of the CICA discussing this possible measure.

**The Chairman:** I understand that, in the perception of the CICA, the proposed changes will have a negative impact on their profession, so one could understand why they would be opposed. Do they think that the changes are good for business in general, if not for their business?

**Mr. Hains:** Mr. Chairman, it would probably be fairer to ask them if they agree with that statement.

If I understand their position, they fear that, if we eliminate the requirement to file with a director under the CBCA, many corporations would also be exempt from carrying out independent audits, and there is nothing in the provisions in Bill C-12 that does that.

By eliminating the requirement to file with the director, there is another clause of the CBCA that clicks in that says that audited statements shall be provided unless shareholders unanimously waive that. They believe that will be the case. Again, I was present when they were questioned in the other place on that point to see if they have any hard evidence or data on that. I do not think their submissions contain any.

[Translation]

**Le président:** Monsieur Hains, l'Institut canadien des comptables agréés prétend que certaines des modifications prévues, qui permettront entre autres à certaines petites entreprises de ne plus remettre des états financiers vérifiés, va coûter environ 1 000 emplois, en plus de faire baisser substantiellement les honoraires de vérification. Pensez-vous que ce projet de loi aura vraiment un tel effet sur le secteur de la comptabilité? Avez-vous discuté des dispositions du projet de loi avec certains membres de la profession avant de rédiger le projet de loi?

**M. Hains:** Pour répondre à votre première question, monsieur le président, nous n'avons pas fait d'analyse économique de l'incidence de cette mesure sur la profession. Nous sommes cependant conscients de sa position à cet égard. Lorsque certains groupes professionnels ont comparu devant le comité désigné dans l'autre endroit, ils ont effectivement fait valoir ces arguments et les membres du comité en question leur ont même demandé s'ils étaient en mesure de prouver le bien-fondé de ces arguments ou de leur fournir des analyses qui étayeraient leur position. Mais de notre côté, nous n'avons pas fait de telles analyses. Ce sont bien leurs chiffres que vous venez de nous citer.

Quant à votre deuxième point, vous m'avez demandé si nous avons discuté de ces dispositions avec eux avant d'y mettre la dernière main et de les faire approuver par le gouvernement, n'est-ce pas? Eh bien, monsieur le président, je me souviens très bien qu'il y a deux ans, le sous-ministre adjoint de l'époque, ainsi que certains de mes collègues, ont justement discuté de cette mesure avec divers représentants de l'ICCA. Depuis, nous avons eu des contacts réguliers avec les représentants de l'Institut pour discuter du projet de loi.

**Le président:** Étant donné que l'ICCA estime que les projets de modification vont influencer de façon négative sur le secteur de comptabilité, on peut comprendre que les comptables s'opposent à cette mesure. Mais pensez-vous que ces modifications vont avoir une incidence positive sur les entreprises en général, même si les comptables pourraient éventuellement souffrir?

**M. Hains:** Je suppose qu'il serait plus juste de leur demander leur avis à ce sujet.

Mais si je comprends bien leur position, ils craignent que le fait d'éliminer l'obligation de communiquer ces états financiers au directeur chargé d'administrer la loi, de nombreuses sociétés ne seraient pas non plus tenues de faire faire des vérifications indépendantes, alors qu'aucune disposition du projet de loi C-12 ne prévoit une telle possibilité.

Même si l'on élimine l'obligation de communiquer les états financiers au directeur, il existe un autre article de la loi qui prévoit que les états financiers vérifiés doivent être présentés, à moins que les actionnaires n'en décident autrement à l'unanimité. Ils sont convaincus que ces derniers vont justement décider de s'en passer. Encore une fois, j'étais présent dans l'autre endroit lorsqu'on leur a demandé s'ils possédaient des preuves tangibles ou des données à l'appui de leur argumentation. À mon avis, leurs déclarations n'en contiennent pas.



[Text]

**The Chairman:** It is more a fear, then. Effectively, it is their fear of a particular future rather than knowing for certain that it is going to arise.

**Mr. Hains:** Again, I cannot speak for them.

**The Chairman:** But you would have at least discussed it with them.

**Mr. Hains:** Yes.

**The Chairman:** I do not know if my next question is really aimed at Mr. Hains or Ms Walsh, but I want to talk for a minute about the three-year review that is supposed to be done down the road.

As I understand it from the act, and indeed from public statements made by the minister, the intention is that, within three years, and conceivably substantially less than that — I say that with a question mark since you may want to comment on that — the intention would be to have a number of ideas about potential areas for change in the CBCA put forward for public discussion. Can you tell me a little bit about the process and where we are going? I would be happy to hear from both of you.

**Mrs Mary Walsh, CBCA Director and Director General Corporations Directorate, Department of Industry:** If I forget anything, Jacques will add to my remarks.

The process has indeed started. Last winter we did a first round of preliminary consultations across the country basically to make sure that we were starting out with a list of all of the key issues that should be considered. They are substantive and more complicated issues and it will take a good part of the three years to work out a satisfactory solution.

The issues include such things as the possible review and revision of directors' liability, the financial assistance provisions of the act, communications amongst shareholders and communications between the corporation and shareholders.

There is a number of much more substantive issues where I think there is agreement that there should be some change, at least for most of them, but there is not, at this beginning stage, agreement on what direction that change should take.

We are in the process of preparing discussion papers now, and we will go back out to all of the interested stakeholders and have another round of consultations. We will progress from there. It is hoped that we can accomplish that in about an 18-month period, but time will tell. We will certainly be reporting back within three years from the passage of the bill.

**The Chairman:** Can you tell me a bit about the outcome of that process? What do you envision coming out of this process? One can go all the way from a series of specific amendments to a

[Traduction]

**Le président:** Donc, il s'agit surtout d'une crainte. Ils craignent ce qui pourrait arriver à l'avenir, sans vraiment savoir ce qui va se passer.

**M. Hains:** Encore une fois, je ne peux pas parler pour eux.

**Le président:** Mais vous en avez au moins discuté avec eux.

**M. Hains:** Oui.

**Le président:** Je ne sais pas si la question que je voudrais poser maintenant s'adresse à M. Hains ou plutôt à Mme Walsh, mais je voudrais parler pendant quelques instants de l'examen qui doit au cours d'une période de trois ans.

Si je comprends bien les termes de la loi, et les déclarations faites en public par le ministre à ce sujet, l'intention du gouvernement, ce serait que d'ici trois ans, et peut-être même beaucoup moins — je vous pose la question, en quelque sorte, puisque je suppose que vous aurez sans doute des commentaires à faire à ce sujet — donc, dis-je, l'intention serait de présenter divers projets de modification de la Loi sur les sociétés par actions en vue d'un débat public. Pourriez-vous me parler un petit peu de ce qui est prévu à cet égard? Je serais très heureux que vous deux me répondiez, si possible.

**Mme Mary Walsh, directrice, Loi sur les sociétés par actions et directrice générale, Direction générale des corporations, ministère de l'Industrie:** Si j'oublie quelque chose, Jacques pourra compléter ma réponse.

Cette démarche est déjà en cours. L'hiver dernier, nous avons tenu une première série de consultations préliminaires dans toutes les régions du pays pour nous assurer d'avoir une liste complète des questions les plus importantes devant être prises en compte. Il s'agit de questions de fond d'une plus grande complexité, et il va donc sans doute nous falloir trois ans pour trouver des solutions entièrement satisfaisantes.

Il s'agit entre autres de questions comme les éventuels examen et révision des dispositions relatives aux responsabilités des administrateurs, à l'aide financière, aux communications entre les actionnaires et entre la société et ses actionnaires.

Il y a donc une série de questions importantes où tous — ou au moins, la majorité — semblent être d'accord pour dire que des changements s'imposent, mais comme nous sommes encore au tout début du processus, il n'existe pas encore de consensus sur l'orientation précise de ces changements.

Nous sommes actuellement en train de préparer des documents de travail, et nous allons prendre de nouveaux contacts avec tous les intéressés dans le cadre d'une nouvelle série de consultations. Nous allons voir quels progrès vont être accomplis à partir de là. Nous espérons pouvoir tout faire en 18 mois, mais il faudra voir. Quoi qu'il en soit, nous allons vous préparer un rapport à ce sujet dans un délai maximal de trois ans suivant l'adoption du projet de loi.

**Le président:** Et quelle devrait être l'issue de cette démarche? Sur quoi devrait-elle déboucher? Il y a toute une gamme de possibilités, qui vont de modifications précises à un livre blanc.



[Texte]

white paper. Where on the spectrum of definitiveness do you see the outcome of this process?

**Ms Walsh:** We hope we will come out with a series of recommendations for amendment of the act.

**The Chairman:** Would these be fairly specific recommendations? I would hope they would not necessarily be in legal language so that they could be understood by the rest of us. I could not resist saying that only because the majority of you are lawyers.

Basically, would there be a substantive discussion of the policy issues, but with the government indicating a clear direction?

**Ms Walsh:** Yes, that is the intention. I think we will probably achieve that on many of the items. There may be some items where we are not able to be as definitive.

**The Chairman:** The intention, as I understand it from the act, is to put this report, with a direction in it, to a parliamentary committee?

**Ms Walsh:** The minister is supposed to report back to Parliament, yes, in the three-year period.

**The Chairman:** That is what the act says. The act says specifically he will submit a report to Parliament. Do you know if the intention at that point is actually to have parliamentary hearings on it, or has no one thought that end of the business through yet?

**Ms Walsh:** Right now we are still mapping it out. We are much more clear on next year. There will be a report, and I am sure there will be discussions in committees. Whether that will happen before the report is made or after, I think after is probably more likely. Perhaps Jacques can add something.

**Mr. Hains:** Certainly the intention of the minister is to arrive at another proposed amending bill to C-12 within three years. If our analyses and consultations conclude that, in these other more substantive areas, there are things that we have proposed to the government and the government has accepted them, then that will be the ultimate product he will want to table. That would be his report within three years.

**The Chairman:** That goes beyond making a report in the normal sense, and, in fact, presenting a bill.

**Mr. Hains:** Absolutely.

**Senator Stewart:** How many corporations are covered by the act?

**Ms Walsh:** At present, about 190,000 corporations fall under the CBCA.

[Translation]

Donc, jusqu'à quel point pensez-vous que cette démarche va déboucher sur des mesures concrètes et définitives?

**Mme Walsh:** Nous espérons qu'elle débouchera sur une série de recommandations en vue de l'éventuelle modification de la loi.

**Le président:** S'agirait-il de recommandations assez précises? J'espère qu'elles ne seront pas nécessairement rédigées dans le jargon juridique habituel, afin que le commun des mortels puisse les comprendre. Je n'ai pas pu résister à la tentation de vous dire cela, étant donné que vous êtes surtout des avocats.

Y aurait-il une discussion en profondeur des principes qui sous-tendent ces questions, une fois que le gouvernement aura donné une indication de l'orientation qu'il compte prendre?

**Mme Walsh:** Oui, voilà c'est justement ce que nous avons l'intention de faire. Je pense que nous allons probablement y arriver pour bon nombre des questions qui restent en suspens. Il est possible que pour d'autres problèmes, nous ne soyons pas en mesure de proposer une solution définitive.

**Le président:** Si je comprends bien la loi, l'intention est de prévoir le dépôt de ce rapport, qui indiquerait l'orientation que veut prendre le gouvernement, devant un comité parlementaire.

**Mme Walsh:** Oui, le ministre est censé faire rapport au Parlement dans un délai maximal de trois ans.

**Le président:** C'est bien ce qui est précisé dans la loi. La loi précise qu'il soumettra un rapport à l'approbation du Parlement. Savez-vous si l'intention est de tenir des audiences parlementaires — mais vous n'avez peut-être pas encore réfléchi à ce qui va arriver à la fin de ce processus, n'est-ce pas?

**Mme Walsh:** Nous sommes encore en train de régler tous ces détails. Nous avons déjà une idée assez précise de ce qui va se faire l'année prochaine. Un rapport sera déposé, et je suis sûr qu'il va faire l'objet de discussions en comité. Quant à savoir si ces discussions vont précéder ou non le dépôt du rapport, j'ai plutôt l'impression qu'elles vont suivre. Jacques voudrait peut-être ajouter quelque chose.

**M. Hains:** Le ministre a clairement l'intention de proposer une autre mesure en vue de modifier le projet de loi C-12 d'ici trois ans. Si après avoir fait des analyses et tenu des consultations, nous constatons que, pour ces questions plus complexes, les propositions présentées au gouvernement ont été acceptées par ce dernier, j'imagine que ces propositions seront à la base du document qu'il va déposer. Elles seront traitées dans le rapport qu'il doit déposer dans un délai maximal de trois ans après l'adoption du projet de loi.

**Le président:** Donc, cela dépasse ce qui est normalement prévu pour le dépôt d'un rapport, puisque vous envisagez même le dépôt d'un projet de loi.

**M. Hains:** Absolument.

**Le sénateur Stewart:** Combien de sociétés sont visées par la loi?

**Mme Walsh:** À l'heure actuelle, environ 190 000 sociétés sont visées par la Loi sur les sociétés par actions.

[Text]

**Senator Stewart:** What is the background for clause 3 with regard to degree granting?

**Ms Walsh:** There were problems in the past. Articles of incorporation were tabled, and they were done in the appropriate form with respect to legal requirements to incorporate, but they were giving, as the objective, issuing degrees. There was concern at the provincial level. They did not want that without the proper approval at the provincial level. There are also some approvals that must be obtained at the federal level. We just wanted to make it clear that you might incorporate, but we do not give you the authority to be a degree-granting institution. The appropriate federal and provincial authorities must do that.

**Senator Stewart:** The federal power of incorporation could not be used as a back-door method for getting into a provincial field?

**Ms Walsh:** Exactly.

**Senator Stewart:** From time to time in this committee we have heard about the responsibilities of directors of corporations. I gather that this bill does nothing to increase the personal responsibilities of directors for the prudent conduct of the business of a corporation. If that is correct, are you going to bring forward a measure for increasing the personal responsibilities of directors, and if so, when?

**Mr. Hains:** You are right, senator, that there is nothing in Bill C-12 that affects the directors' liability provisions currently found in the CBCA. That issue, however, has been identified by our stakeholder in the first round of consultation that Ms Walsh just described as an area where we should spend some intellectual time over the next month or few months. That subject, therefore, would be part of this reporting back within three years.

**The Chairman:** You talked about consulting with stakeholders. Can you define that? That is one of the "in" Ottawa words of the 1990s. We never had stakeholders in the 1970s and 1980s when I was in government. Now everybody talks about stakeholders. I instinctively think of a barbecue, and I do not think that is what you are talking about.

**Mr. Hains:** You may have noticed, Mr. Chairman, that in the French part of my remarks I said "intervenants" to avoid "stakeholders".

**The Chairman:** Is there a French translation for "stakeholders"?

[Traduction]

**Le sénateur Stewart:** Et quelle est la raison pour laquelle vous proposez cette modification à l'article 3 en ce qui concerne les établissements qui décernent des diplômes universitaires?

**Mme Walsh:** Eh bien, nous avons déjà connu un certain nombre de difficultés par le passé. C'est-à-dire qu'il est arrivé que l'on dépose l'acte d'incorporation, sous la forme appropriée et en suivant toutes les conditions juridiques normales pour la constitution en société, mais qu'il était précisé dans cet acte que l'objet de la société était de décerner des diplômes. Certaines autorités provinciales ont exprimé des préoccupations à ce sujet. Elles ne voulaient pas que cela puisse se faire sans qu'elles l'autorisent officiellement. Il faut également demander certaines autorisations au gouvernement fédéral. Nous souhaitions simplement clarifier la loi pour préciser que la constitution en société ne vous donne pas nécessairement le droit de décerner des diplômes. C'est aux autorités fédérales et provinciales appropriées de conférer ce pouvoir à la société qui le demande.

**Le sénateur Stewart:** Autrement dit, on ne pourra plus invoquer la loi fédérale relative à la constitution en société pour contourner les lois provinciales dans des domaines de compétence exclusivement provinciale?

**Mme Walsh:** Exactement.

**Le sénateur Stewart:** De temps en temps, des témoins nous parlent des responsabilités des administrateurs d'une société. J'ai l'impression que ce projet de loi ne prévoit aucun changement qui aurait pour effet d'augmenter les responsabilités personnelles des administrateurs, en ce qui concerne la nécessité de faire preuve de prudence lorsqu'on dirige les affaires d'une société. Si tel est le cas, avez-vous l'intention de proposer une mesure qui élargirait les responsabilités personnelles des administrateurs, et dans l'affirmative, quand?

**Mr. Hains:** Sénateur, vous avez tout à fait raison de dire que le projet de loi C-12 ne contient rien qui influe sur les dispositions de la loi actuelle en ce qui concerne la responsabilité des administrateurs. Cependant, les intervenants qui ont participé à la première série de consultations que Mme Walsh vous a décrite tout à l'heure nous ont signalé justement que cette question mérite qu'on l'étudie en profondeur au cours du mois ou des mois qui viennent. Celle-ci va nécessairement être abordée dans le rapport dont le dépôt est prévu d'ici trois ans.

**Le président:** Vous avez parlé de consultations auprès des principaux intervenants. Pouvez-vous me dire qui sont ces intervenants? Je sais que c'est l'un des mots à la mode à Ottawa depuis 1990. Nous n'avions pas d'intervenants dans les années 70 et 80 lorsque j'étais encore au gouvernement. Maintenant, tout le monde parle d'intervenants. Le terme anglais me fait penser au barbecue, mais j'ai l'impression que ce n'est pas du tout de cela que vous parlez.

**Mr. Hains:** Vous aurez certainement remarqué, monsieur le président, que j'ai utilisé le mot «intervenants» quand je parlais français tout à l'heure, pour éviter justement le terme «stakeholders».

**Le président:** Y a-t-il une traduction française pour le mot «stakeholders»?

[Texte]

**Mr. Hains:** "Les intervenants" is what we would use in French. It is mainly the practitioners, corporate lawyers in private practice, but also those working with major corporations, institutional investors, and the business community. I answered previous questions by saying that we met with the CICA representatives.

**The Chairman:** Is it fairly wide? It is not merely the professions as in law and accounting? It is in fact people who actually run businesses as opposed to servicing them?

**Mr. Hains:** Yes, sir.

**The Chairman:** I have one question for Mr. Leblanc. He is the only person here from the Enforcement Section. I did not know you had an Enforcement Section in Industry. We are always allowed the odd question here that does not necessarily relate to the bill.

I thought enforcement was elsewhere in the government. What does the Enforcement Section do?

**Mr. Marc Leblanc, Chief, Enforcement Section, Corporations Directorate, Department of Industry Canada:** This is enforcement solely related to the administration of the Canada Business Corporations Act and the Canada Corporations Act. It is really more compliance, that is, ensuring compliance.

For example, one of the requirements that now exists is a requirement for some economically significant private companies to file their financial statements, something that will no longer exist after Bill C-12. We now have programs in place to prosecute those corporations that do not file their financial statements in time or at all.

**The Chairman:** Your responsibility is not to carry out the prosecution?

**Mr. Leblanc:** That is correct. We refer it to the Attorney General to carry on the prosecution. This is one example of programs that do exist.

Enforcement is perhaps a big word in this particular instance. It is really compliance with the provisions of the act.

**The Chairman:** Thank you very much.

Are there any other questions from senators?

May I then report the bill back to the Senate this afternoon without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you very much.

The committee adjourned.

[Translation]

**M. Hains:** En français, on parle normalement d'«intervenants». Il s'agit surtout des praticiens, c'est-à-dire les avocats du privé se spécialisant dans le droit des sociétés ou encore ceux qui travaillent pour les grandes sociétés, les investisseurs institutionnels et le milieu des affaires en général. En répondant à d'autres questions, j'ai dit que nous avions rencontré les représentants de l'ICCA.

**Le président:** S'agit-il d'un groupe assez représentatif? Il ne s'agit pas simplement des professions, c'est-à-dire les avocats et les comptables? Avez-vous consulté des gens qui dirigent leur propre entreprise, par opposition à ceux qui leur fournissent des services?

**M. Hains:** Oui, absolument.

**Le président:** J'ai une question à poser à M. Leblanc. C'est le seul représentant de la Section de l'application de la loi. Je ne savais même pas que vous aviez un tel service au ministère de l'Industrie. On nous permet toujours de poser une question de temps en temps qui n'est pas forcément liée au projet de loi.

Je croyais que les questions de conformité relevaient d'un autre service gouvernemental. Quelles sont les responsabilités précises de la Section de l'application de la loi?

**M. Marc Leblanc, chef, Section de l'application de la loi, Direction générale des corporations, ministère de l'Industrie:** Nos responsabilités concernent exclusivement l'administration de la Loi sur les sociétés par actions et de la Loi sur les corporations canadiennes. Notre rôle consiste surtout à garantir que les sociétés respectent la loi.

Par exemple, les grandes entreprises privées sont actuellement tenues de déposer leurs états financiers, bien que le projet de loi C-12 prévoit de supprimer cette exigence. Nous avons donc actuellement en place des programmes qui nous permettent d'intenter des poursuites contre les sociétés qui ne déposent pas leurs états financiers à temps ou encore pas du tout.

**Le président:** Mais vous n'êtes pas chargés d'intenter vous-mêmes des poursuites, je suppose?

**M. Leblanc:** C'est exact. Nous nous adressons au Procureur général qui se charge d'intenter les poursuites. Voilà donc un exemple du genre de programmes qui existent dans notre section.

Dans le cas de notre section, notre rôle consiste principalement à nous assurer que chacune des dispositions de la loi est respectée, sans toucher au volet application à proprement parler.

**Le président:** Merci beaucoup.

Les sénateurs ont-ils d'autres questions à poser?

Puis-je faire rapport du projet de loi, sans amendement, au Sénat cet après-midi?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci beaucoup.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

**For the Examination of the state of the financial system in Canada:** **Pour l'examen de l'état du système financier canadien:**

*From the Canadian Institute of Chartered Accountants:*

Graeme K. Rutledge, Chairman, Financial Institutions Task Force;

Ian A. Murray, Chairman, Auditing Standards Board;

Jean-Jacques Carrier, Member, Accounting Standards Board;

John A. Carchrae, Assistant Director, Accounting Standards Department.

*From the Canadian Investor Protection Fund:*

Don Leslie, President.

**For Bill C-12:**

*From the Department of Industry Canada:*

Jacques Hains, Director, Corporate Law Review Directorate;

Mary Walsh, CBCA Director and Director General, Corporations Directorate;

Marc Leblanc, Chief, Enforcement Section, Corporations Directorate;

Brian Dillon, Senior Policy Analyst, Corporate Law Review Directorate.

*De l'Institut canadien des comptables agréés:*

Graeme K. Rutledge, président, Groupe de travail sur les établissements financiers;

Ian A. Murray, président, Commission des normes de vérification;

Jean-Jacques Carrier, membre, Commission des normes comptables;

John A. Carchrae, directeur adjoint, Service des normes comptables.

*Du Fonds canadien de protection des épargnants :*

Don Leslie, président.

**Pour le projet de loi C-12:**

*Du ministère de l'Industrie Canada:*

Jacques Hains, directeur, Direction de la révision des lois commerciales;

Mary Walsh, directrice de la LSA et directrice générale, Direction générale des corporations;

Marc Leblanc, chef, Section de l'application de la loi, Direction générale des corporations;

Brian Dillon, analyste principale des politiques, Direction de la révision des lois commerciales.



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

Wednesday, June 22, 1994

Issue No. 13

**First Proceedings on:**  
Bill C-11, An Act to amend the Excise Act,  
the Customs Act and the Tobacco Sales to  
Young Persons Act

---

**APPEARING:**  
The Honourable David Anderson, P.C., M.P.  
Minister of National Revenue

---

**APPEARING:**  
Susan Whelan, M.P.  
Parliamentary Secretary to the  
Minister of National Revenue

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Le mercredi 22 juin 1994

Fascicule n° 13

**Premier fascicule concernant:**  
Le projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur  
l'accise, la Loi sur les douanes et la Loi sur  
la vente du tabac aux jeunes.

---

**COMPARAÎT:**  
L'honorable David Anderson, c.p., député  
Ministre du Revenu national

---

**COMPARAÎT:**  
Susan Whelan, députée  
Secrétaire parlementaire auprès du  
ministre du Revenu national

---

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Angus             | * Lynch-Staunton |
| Charbonneau       | (or Berntson)    |
| * Fairbairn, P.C. | Perrault, P.C.   |
| (or Molgat)       | Simard           |
| Kelleher, P.C.    | Stewart          |
| Kolber            | Stratton         |
| LeBreton          | Thériault        |

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hays substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (June 22, 1994)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Angus             | * Lynch-Staunton |
| Charbonneau       | (ou Berntson)    |
| * Fairbairn, c.p. | Perrault, c.p.   |
| (ou Molgat)       | Simard           |
| Kelleher, c.p.    | Stewart          |
| Kolber            | Stratton         |
| LeBreton          | Thériault        |

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Hays est substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (Le 22 juin 1994)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, June 16, 1994:

Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Rizzuto, for the second reading of Bill C-11, An Act to amend the Excise Act, the Customs Act and the Tobacco Sales to Young Persons Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Olson, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Hébert, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 16 juin 1994 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Rizzuto, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur l'accise, la Loi sur les douanes et la Loi sur la vente du tabac aux jeunes.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Olson, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 22, 1994  
(15)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 1:05 p.m. in Room 520, Victoria Building, the Deputy Chairman, the Honourable John Sylvain, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Charbonneau, Hays, Kelleher, P.C., LeBreton, Simard, Stratton, Sylvain and Thériault. (8)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Richard Domingue, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## APPEARING:

The Honourable David Anderson, P.C., M.P., Minister of National Revenue;

Susan Whelan, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of National Revenue.

## WITNESSES:

*From the Department of Health:*

Kent Foster, Assistant Deputy Minister, Health Protection Branch;

France Pégeot, Assistant Director, Office of Tobacco Control, Health Protection Branch.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 16, 1994, the Committee continued considered Bill C-11, *an Act to amend the Excise Act, the Customs Act and the Tobacco Sales to Young Persons Act*.

The Honourable David Anderson, P.C., M.P., Minister of the Department of National Revenue, made an opening statement and along with Mr. Foster of the Department of Health answered questions.

At 2:00 p.m., the Minister departed and Ms Whelan came to the table to answer further questions.

At 2:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 22 juin, 1994  
(15)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 13 h 05, dans la salle 520 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur John Sylvain (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Charbonneau, Hays, Kelleher, C.P., LeBreton, Simard, Stratton, Sylvain et Thériault. (8)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Richard Domingue, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## COMPARAISSENT:

L'honorable David Anderson, C.P., député et ministre du Revenu national;

Susan Whelan, députée et secrétaire parlementaire du ministre du Revenu national.

## TÉMOINS:

*Du ministère de la Santé:*

Kent Foster, sous-ministre adjoint, Direction générale de la protection de la santé;

France Pégeot, directrice adjointe, Bureau de contrôle du tabac, Direction générale de la protection de la santé.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 16 juin 1994, le comité poursuit son examen du projet de loi C-11, *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur les douanes et la Loi sur la vente du tabac aux jeunes*.

L'honorable David Anderson, C.P., député et ministre du ministère du Revenu national, fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Foster, du ministère de la Santé, répond aux questions.

À 14 heures, le ministre quitte la salle et M<sup>me</sup> Whelan s'avance à la barre pour répondre à d'autres questions.

À 14 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 22, 1994

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-11, to amend the Excise Act, the Customs Act and the Tobacco Sales to Young Persons Act, met this day at 1:00 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator John Sylvain** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, the order of reference today is the consideration of Bill C-11, to amend the Excise Act, the Customs Act and the Tobacco Sales to Young Persons Act.

Mr. David Anderson, Minister of National Revenue, is here and he will make an opening statement. Mr. Minister.

**Mr. David Anderson, P.C., M.P., Minister of National Revenue:** Good afternoon, ladies and gentlemen. Thank you for having me here. I will just make a fairly brief opening statement about Bill C-11.

This measure is part of the anti-smuggling package announced in February and is important first in terms of smuggling, but also in terms of protecting the health of young Canadians.

Unfortunately, Diane Marleau is not able to be with us today and her parliamentary secretary happens to be in Czechoslovakia, but I will do my best to answer questions. Officials of Health and Welfare will be here as well.

I should start by saying that the initiatives announced in February are already having a positive impact in the fight against tobacco smuggling; however, I think that we have to maintain the momentum that has been established and continue the fight against smuggling. We should not delay the implementation of the measures in Bill C-11 and Bill C-32 which are designed to protect the health of young Canadians and fill out that anti-smuggling package.

Ce projet de loi porte sur les modifications législatives que nous devons apporter afin que les organismes chargés de l'application de la loi puissent disposer de la marge de manoeuvre accrue et des outils dont ils ont besoin pour s'attaquer à ce problème et protéger les jeunes Canadiens.

Grâce aux modifications qui sont proposées au chapitre de la Loi sur l'accise, le gouvernement pourra, au besoin, désigner d'autres corps policiers habilités à appliquer certaines dispositions de la loi en matière de saisie. La loi actuelle autorise, par exemple, un préposé à saisir des véhicules qui ont servi, ou qui servent, au transport des produits de contrebande.

La Gendarmerie royale a toujours possédé ces pouvoirs mais le projet de loi C-11 permet maintenant de les étendre à d'autres corps policiers.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 22 juin 1994

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur l'accise, la Loi sur les douanes et la Loi sur la vente du tabac aux jeunes, se réunit aujourd'hui à 13 heures pour l'étude du projet de loi.

**Le sénateur John Sylvain** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous avons à l'ordre du jour l'étude du projet de loi C-11, visant à modifier la Loi sur l'accise, la Loi sur les douanes et la Loi sur la vente du tabac aux jeunes.

M. David Anderson, ministre du Revenu national, comparait devant le comité et je lui donne la parole pour son allocution liminaire.

**M. David Anderson, c.p., député, ministre du Revenu national:** Bon après-midi, mesdames et messieurs. Merci de m'avoir invité. J'ai quelques brèves remarques liminaires à faire au sujet du projet de loi C-11.

Ce projet de loi, qui fait partie du programme de lutte contre la contrebande annoncé en février, est doublement important: d'une part pour mettre un terme à la contrebande, et d'autre part pour protéger la santé des jeunes Canadiens.

Malheureusement, Diane Marleau ne peut pas se joindre à nous aujourd'hui et sa secrétaire parlementaire est actuellement en Tchécoslovaquie, mais je ferai de mon mieux pour répondre à vos questions. Les hauts fonctionnaires du ministère de la Santé sont là également.

Je voudrais dire tout d'abord que les initiatives annoncées en février ont déjà des répercussions positives sur la lutte contre la contrebande de tabac; toutefois, il ne faut surtout pas relâcher nos efforts dans ce domaine. Il faudrait mettre en vigueur au plus tôt les mesures prévues dans les projets de loi C-11 et C-32, lesquelles visent à protéger la santé des jeunes Canadiens et à compléter ce programme de lutte contre la contrebande.

This bill provides for amendments that should be made to the law to give enforcement agencies increased flexibility and the necessary tools to come to grips with that problem and to protect young Canadians.

Through proposed amendments to the Excise Act, the government may, if need be, designate other police forces and allow them to enforce some provisions of the legislation regarding seizure. Under the present Act, for instance, an officer may seize vehicles that have been used or are being used to transport smuggled products.

The RCMP have always had these powers but Bill C-11 provides for the designation of other police forces to have the same powers.



[Text]

This measure allows the government to respond to requests from Ontario and Quebec for additional powers for their provincial police forces. There are also provisions to address growing concerns related to the smuggling of alcohol. Bill C-11 will allow designated officers to seize contraband spirits and any vehicle used to transport contraband spirits.

The bill also includes an amendment that will allow law enforcement agencies to immediately destroy seized contraband without hindering the authorities in bringing criminals to successful prosecution. This measure will provide our law enforcement agencies with increased flexibility in dealing with smuggling without jeopardizing prosecutions. This particular measure will save taxpayers approximately \$200,000 a year in storage costs alone to the Department of National Revenue, and more for the RCMP.

En vertu d'une modification apportée à la Loi sur l'accise, les cigarettes devront être estampillées et ces mesures permettront aux organismes d'application de la loi, et à tous les Canadiens qui se soumettent à la loi, de reconnaître plus facilement les produits du tabac de contrebande.

L'exécution de la loi est une importante composante de notre stratégie visant à réduire la contrebande. Les modifications que j'ai décrites aideront les organismes d'application de la loi dans leur lutte à la contrebande.

Now, if I may, I will address the amendments to Bill C-11 to the Tobacco Sales to Young Persons Act.

The first initiative will prohibit the packaging and the selling of cigarettes in packages containing less than twenty cigarettes per package. These are the so-called, "kiddie packs" which are deliberately targeted to the price sensitive segments of the tobacco market, particularly young people.

The second element will increase fines for selling tobacco to young persons. One thousand dollars for the first offence and up to \$50,000 for the fourth offence.

Enfin, la loi sera modifiée de manière à interdire l'importation de produits du tabac par, ou pour, des personnes âgées de moins de 18 ans, ou l'âge minimum auquel une personne peut légalement acheter du tabac dans la province d'entrée, l'âge le plus élevé étant retenu.

Le projet de loi C-11 nous aidera à faire échec à la contrebande. Il nous aidera à démanteler les réseaux criminels qui dirigent le commerce de la contrebande.

It will address the underground economy and the problem that the underground economy creates. It will help to protect the health of young Canadians.

Honourable senators, I believe Bill C-11 is a valuable tool in assisting our law enforcement agencies in their work, and therefore, I respectfully ask for the support of the Senate and of

[Traduction]

Cette mesure permet au gouvernement de répondre aux demandes de l'Ontario et du Québec qui souhaitent que leurs corps policiers respectifs possèdent plus de pouvoirs en la matière. Elle renferme également des dispositions visant à répondre aux inquiétudes croissantes liées à la contrebande d'alcool. En vertu du projet de loi C-11, des préposés désignés seront autorisés à saisir des produits spiritueux de contrebande ainsi que tout véhicule utilisé pour le transport de ces produits.

Le projet de loi prévoit également une modification autorisant les organismes chargés de l'application de la loi de détruire sur-le-champ les produits de contrebande saisis sans empêcher les autorités d'intenter des poursuites contre les criminels. Cette mesure donnera aux organismes chargés de l'application de la loi une plus grande marge de manoeuvre pour lutter contre la contrebande sans entraver les poursuites. Cela permettra d'économiser environ 200 000 \$ de deniers publics par an, uniquement en frais d'entreposage pour le ministère du Revenu national, et plus encore pour la GRC.

One amendment to the Excise Act provides for the stamping of cigarettes, which will allow enforcement agencies as well as all law-abiding Canadians to recognize more easily tobacco products that have been smuggled.

Enforcement provisions are an important part of our anti-smuggling strategy. Those amendments that I have described will help enforcement agencies in their fight against smuggling.

Si vous le voulez bien, je vais maintenant parler des mesures du projet de loi C-11 visant à modifier la Loi sur la vente du tabac aux jeunes.

En vertu de la première modification, il sera interdit d'empaqueter et de vendre des cigarettes dans des paquets qui contiennent moins de 20 cigarettes. Il s'agit des fameux «mini-paquets» qui sont ouvertement destinés aux groupes de fumeurs sensibles au prix, et surtout les jeunes.

La deuxième modification vise à accroître les amendes pour la vente de tabac aux jeunes. Il est prévu une amende de 1 000 \$ en cas de première infraction et d'au plus 50 000 \$ pour la quatrième infraction.

Lastly, the Act will be amended so that the importation into Canada of any tobacco products by or on behalf of persons under 18 or not old enough to be lawfully sold tobacco products in the entry province, whichever is the highest.

Bill C-11 will help us put a halt to smuggling. It will help us bring down criminal networks that run contraband trade.

Je voudrais parler de l'économie souterraine et des problèmes qui en découlent. Cela nous aidera à protéger la santé des jeunes Canadiens.

Honourables sénateurs, le projet de loi C-11 est à mon avis un outil précieux qui aidera les organismes chargés de l'application de la loi à faire leur travail; c'est pourquoi je demande

[Texte]

this committee for the speedy passage of this legislation. Thank you, ladies and gentlemen.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Minister. Senator Thériault?

**Senator Thériault:** Thank you, Mr. Chairman. There are many good things in this bill. I want to repeat the position that I have taken for the last twenty years or so. I have always felt that the governments were the cause of cigarette smuggling, because they made taxes so high that smokers decided that they would not pay them, so they found other ways. I think you have the same problem with alcohol.

I do find a problem in passing more and more regulations. I for one, as a former Minister of Health in my province, a victim of smokes, know the poisonous effect of cigarettes. Nevertheless, I believe that we are going too far by regulating and legislating.

First of all, I know of people, not kids, who are trying to cut down on their smoking who are buying those fifteen packs. I do not have to go very far in my own family. I know people are buying those fifteen packs because they think instead of buying a twenty-five, they will try to make do with fifteen. As somebody said before the meeting started, they would get around this by sticking two packages together and making it a thirty pack. I think governments are losing their minds when it comes to regulation. I do not think you are going to reduce the effect of smoking by banning the package of fifteen cigarettes.

Do you have any results to show as to the loss or gain in revenue since you have reduced the tax on cigarettes?

**Mr. Anderson:** Sir, on your first point on governments creating smuggling, I think you put your finger on a very important point, which this government learned to its cost in February and the previous government, which had created the system, became aware of at the same time or perhaps slightly before: That it is certainly true that differentials between the products overseas and the products in Canada create the opportunity for smuggling, and if people feel that the government is taxing any product at too high a level, there is some sort of moral legitimacy for taking part in what is in fact an illegal activity.

I can certainly agree with your main point and the importance of looking at taxation, excise taxes and customs duties with respect to the problem you have described. I agree that that is an important factor for us.

With respect to governments regulating too closely and too much, once again, I think there is a great deal of truth in what you say. In dealing with young people and the problems involved with them, perhaps we get into an area where you have to weigh up on the one side their inexperience and some of the peer pressures that are on them as against the desire of all of us to make sure that adults are able to have the maximum freedom possible.

[Translation]

respectueusement au Sénat et à votre comité d'approuver son adoption au plus tôt. Je vous remercie, mesdames et messieurs.

**Le vice-président:** Merci, monsieur le ministre. Sénateur Thériault.

**Le sénateur Thériault:** Merci, monsieur le président. Ce projet de loi prévoit bon nombre de bonnes dispositions. Je tiens à réitérer la position qui est la mienne depuis une vingtaine d'années. J'ai toujours été d'avis que les gouvernements étaient à l'origine de la contrebande de cigarettes, car ils imposaient des taxes si fortes que les fumeurs, refusant de les payer, ont donc trouvé d'autres sources d'approvisionnement. Je pense que le problème est le même pour l'alcool.

Une réglementation excessive n'est pas la bonne solution, à mon avis. Pour ma part, en tant qu'ancien ministre de la Santé dans ma province et fumeur invétéré, je connais l'effet toxique du tabac. Toutefois, je pense nous adoptons trop de règlements et de lois dans ce domaine.

Tout d'abord, je sais que certaines personnes, et pas des enfants, achètent les paquets de 15 cigarettes dans le but de moins fumer. J'en connais même au sein de ma propre famille. Je connais des gens qui achètent ces paquets de 15 pour essayer de se contenter de 15 cigarettes dans la journée, au lieu d'en fumer 25. Comme quelqu'un l'a dit avant le début de la réunion, les commerçants pourront contourner le problème en attachant deux paquets ensemble pour en faire un paquet de 30 cigarettes. À mon avis, les gouvernements vont trop loin en matière de réglementation. Je ne pense pas qu'on puisse réduire l'effet du tabac en interdisant la vente de paquets de 15 cigarettes.

Existe-t-il des résultats d'études sur la perte ou l'accroissement de recettes depuis la diminution de la taxe sur les cigarettes?

**M. Anderson:** Monsieur, pour répondre à votre première remarque selon laquelle les gouvernements sont à l'origine de la contrebande, je pense que vous avez mis le doigt sur une question très importante, que le gouvernement a comprise à ses dépens en février et dont son prédécesseur, artisan du système, a pris conscience en même temps ou peut-être peu de temps auparavant: il est un fait que l'écart de prix entre les produits vendus à l'étranger et ceux qui sont vendus au Canada favorise la contrebande et si les gens estiment que le gouvernement perçoit une taxe trop élevée sur un produit, ils ont l'impression d'avoir moralement le droit de participer à ce qui est en fait une activité illégale.

Je suis tout à fait d'accord avec votre argument essentiel et sur le fait qu'il faut revoir la fiscalité, les taxes d'accise et les droits de douane en vue de résoudre le problème dont vous parlez. Je conviens que c'est un élément important pour nous.

Quant à la réglementation trop stricte et excessive de la part des gouvernements, là encore, il y a beaucoup de vrai dans ce que vous dites. Lorsqu'on a affaire aux jeunes et à leurs problèmes, il faudrait peut-être tenir compte d'une part, de leur manque d'expérience et des pressions dont ils font l'objet de la part de leurs pairs, et d'autre part, du désir de chacun d'entre nous de s'assurer que les adultes jouissent de la plus grande liberté possible.



[Text]

I will be asking the ADM of Health Protection, Kent Foster, who is on my left, to comment further on the aspect of regulation and how successful it might be.

With respect to revenues, again it depends very much on the differential with the Americans. We are doing slightly better than expected. The main reason is that once the illegal tobacco was no longer a major factor, the legal stores began restocking. In the first months we had a bump in the amount of cigarettes that went out of the factories. That is of course where the tax is collected, not at the point of sale to the ultimate consumer.

I do not think that that increase has continued. It is difficult to get figures because it is so recent. We are talking only back to March. I could certainly obtain those figures for you and get more detail on it, because it is a matter that I want to watch very closely.

A number of claims were made, senator, which suggested that we had been subjected to vast increases in smoking; on the other hand, there were claims that there was no increase, and obviously we want to make sure that we find out what the situation is. Certainly, with the return to the legal sale, the honest storekeeper is now able to have people come in to buy cigarettes and, consequently, the other goods which were not selling before. The storekeeper brings them in for that purpose, and with that situation we are now able to put in measures to control the sale to young people based on age, for example.

That was impossible when cigarettes were being sold out of flight bags at the corner of the schoolyard; but we now have regained control, although with obviously a taxation level which is different.

I think certain measures are important that go beyond the money involved.

**Senator Thériault:** Well, I wish you luck. In my province there has been a ban on selling cigarettes to youngsters for the last four or five years. I have not seen fewer kids starting to smoke. Too many kids smoke. I think we all agree to that.

Oftentimes regulations dare people to do things. A 13-year old stays at the door and sends a 16 year old or 19 year old in for a package. We see it happening with liquor. I hope you are right. I hope you can prevent young people from smoking, but I do not believe this is the way to go at it. I believe education is the way to go at it.

I do not think we are doing a very good job at educating them. If we used some of the money we are spending in passing regulations, and trying to enforce regulations to make it illegal for young people, and took it the other way, took a positive approach to it, and started to tell them at a young age how bad it is for them and how bad it will be in the future, I think we would have better results.

[Traduction]

Je vais demander au sous-ministre adjoint de la Protection de la santé, Kent Foster, qui se trouve à ma gauche, de vous parler plus en détail de la réglementation et de ses résultats.

En ce qui a trait aux recettes, là encore tout dépend de l'écart de prix avec les produits américains. Nous nous en tirons légèrement mieux que ce que nous escomptions. Cela est dû au fait que, une fois la vente illégale de tabac devenue inutile, les magasins ont commencé à reconstituer leurs stocks. Les premiers mois, le volume de cigarettes sortant des usines a fait un bond. C'est évidemment à ce point que la taxe est perçue, et non au point de vente final.

Cette hausse s'est stabilisée. Il est difficile d'obtenir des données car celles-ci sont trop récentes. Cela se passait à peine en mars dernier. Je pourrais sans aucun doute obtenir ces chiffres et plus de détails à ce sujet à votre intention, car c'est une question que je tiens à suivre de près.

Nous avons reçu, sénateur, un certain nombre de plaintes selon lesquelles le nombre de fumeurs avait considérablement augmenté; par ailleurs, d'autres ont soutenu que rien n'avait changé et il va sans dire que nous tenons à déterminer ce qu'il en est. Il est évident que depuis que la vente légale de cigarettes a repris, le commerçant honnête peut désormais compter sur la clientèle de certains fumeurs qui, en même temps que leurs cigarettes, achètent d'autres produits qui ne se vendaient pas auparavant. Le commerçant stocke ces produits à cette fin et cela nous permet donc de mettre en place des mesures visant à contrôler la vente de tabac aux jeunes qui n'ont pas atteint l'âge légal, par exemple.

Cela était impossible lorsque les cigarettes se vendaient en douce au coin des écoles; nous avons repris les choses en main, même si la taxe perçue n'est plus aussi élevée qu'avant.

À mon avis, certaines mesures sont plus importantes que le facteur financier en cause.

**Le sénateur Thériault:** Je vous souhaite bonne chance. Dans ma province, la vente de cigarettes aux jeunes est interdite depuis quatre ou cinq ans. D'après ce que je peux voir, le nombre de jeunes qui commencent à fumer n'a pas diminué. Trop d'enfants fument. Je pense que nous en conviendrons tous.

Souvent, la réglementation constitue pour certains une sorte de défi. Un gamin de 13 ans va rester à la porte et demander à un jeune de 16 ou 19 ans de lui acheter un paquet de cigarettes. C'est la même chose pour l'alcool. J'espère que vous avez raison. J'espère que vous pourrez empêcher les jeunes de fumer, mais je ne pense pas que ce soit la bonne façon de procéder. À mon avis, l'éducation est plus importante.

J'estime que nos programmes de sensibilisation n'atteignent pas leurs objectifs. Si nous utilisons une partie des fonds que nous dépensons pour mettre en place des règlements et essayer de les faire respecter en interdisant la vente de cigarettes aux jeunes, et si nous procédions à l'inverse, c'est-à-dire en adoptant une approche positive, en commençant à leur dire dès leur plus jeune âge que le tabac est mauvais pour la santé et qu'ils en pâtiront en vieillissant, je pense que nous obtiendrions de meilleurs résultats.



[Texte]

**Mr. Anderson:** Senator, I would agree. If I may be permitted one comment, I would agree that education will be tremendously important and I will be asking Mr. Foster to comment on the measures taken in that regard.

**The Deputy Chairman:** Senator Simard?

**Senator Simard:** I have three areas of questions. First, with respect to smuggling, you said in your statement that you were encouraged by a reduction in smuggling and that things were improving tremendously.

My second question is this: Why has the government failed to negotiate with the tobacco companies to take back the so-called "seized goods" or "outlawed goods", those packets of twenty? Why is it sprung on us at the last minute? What is the government going to do about protecting the people who are caught with their inventory containing millions of cigarettes for which they are not going to be reimbursed. The government is not going to do anything.

My third question has to do with the packaging.

All right, smuggling. What are the principal sources of smuggling? Is it based in the U.S.? Is it controlled by the mafia or does it come mainly from Indian reserves? I would like some statistics on that.

Does this government intend to get involved with smuggling? I do not think the smuggling of cigarettes in Quebec, for example, has decreased at all. Is this something that you are going to look at? Because, I am telling you, this is still very much going on.

**Senator Thériault:** That would be a federal matter.

**Senator Simard:** I am asking. We are talking about smuggling here. This is a type of smuggling that I think should be controlled, and if you are throwing up your hands and are just going to rely on the Canadian government, we want to know.

I am going to let you answer the smuggling questions and I will come to my other questions later.

**Mr. Anderson:** Thank you, sir. Smuggling has in fact declined dramatically along the U.S.-Canadian border and in particular in the areas of the Indian reserves, which you mentioned specifically. The reason for this is that the basic freight of the smuggling system was cigarettes.

Cigarettes are light. They are not breakable. They are easy to transport. You can put whole cases of cigarettes in a canoe even. The cigarette smuggling was a particularly important component which carried on the other trades, the alcohol and the illegal arms and other things which were smuggled.

As you know, the proposals which were put forward by the Prime Minister in February did include a substantial component of extra effort at the border and extra effort by the RCMP between

[Translation]

**M. Anderson:** Je suis d'accord avec vous, sénateur. Si vous me permettez une remarque, je conviens que l'éducation sera extrêmement importante et je vais demander à M. Foster de nous parler des initiatives prises dans ce domaine.

**Le vice-président:** Sénateur Simard?

**Le sénateur Simard:** J'ai trois questions à poser. Tout d'abord, en ce qui concerne la contrebande, vous avez dit dans votre allocution que vous étiez encouragés par le recul de cette activité et que la situation s'était nettement améliorée.

Voici ma deuxième question: Pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas négocié avec les fabricants de tabac pour récupérer les fameux «produits saisis» ou «produits illégaux», soit les paquets de 20 cigarettes? Pourquoi cela nous tombe-t-il dessus à la dernière minute? Que fait le gouvernement pour protéger les gens qui ont accumulé un stock de millions de cigarettes qui ne leur sera pas remboursé? Le gouvernement ne compte rien faire.

Ma troisième question porte sur l'emballage.

Bon, parlons de contrebande. Quelles en sont les principales sources? Les activités sont-elles basées aux États-Unis? Sont-elles sous le contrôle de la mafia ou les cigarettes viennent-elles principalement des réserves indiennes? J'aimerais obtenir certaines données statistiques à ce sujet.

Le gouvernement actuel compte-t-il intervenir pour mettre fin à cette situation? Je ne pense pas que la contrebande de cigarettes ait le moindre impact diminué, au Québec, par exemple. Est-ce une question sur laquelle vous allez vous pencher? Car croyez-moi, les activités continuent d'aller bon train.

**Le sénateur Thériault:** Cette question relève du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Simard:** Je pose la question. Nous parlons de contrebande. Il s'agit d'une forme de contrebande qu'il convient de contrôler et si vous comptez lever les bras en geste d'impuissance et vous en remettre totalement au gouvernement canadien, nous tenons à le savoir.

Je vais vous laisser répondre aux questions sur la contrebande et je reviendrai sur mes autres questions plus tard.

**M. Anderson:** Merci, monsieur. En fait, la contrebande à la frontière canado-américaine a considérablement diminué et surtout dans les réserves indiennes, que vous avez mentionnées. C'est dû au fait que la principale marchandise qui était passée en contrebande était le tabac.

Les cigarettes sont un produit léger, incassable, facile à transporter. On peut même transporter des caisses de cigarettes en canot. La contrebande des cigarettes représentait un élément particulièrement important qui soutenait les autres produits passés en contrebande, comme l'alcool, les armes illégales et autres articles.

Comme vous le savez, dans les propositions qu'il a annoncées en février dernier, le premier ministre a mis l'accent sur les initiatives de contrôle à la frontière, sur les activités de la GRC

[Text]

the border posts, and by customs officers at the border posts, with the RCMP governing the control system beyond that.

There is no doubt we are doing much better in seizures of alcohol. We are not doing as well as I would like on seizures of illegal arms, but they also, I understand, are up somewhat.

The problem is you are never sure what you are comparing yourself to, because you do not know what is being smuggled. If they are successful, obviously you have little information about it, except with cigarettes where we can contrast it to legal sales from the factory. Virtually all cigarettes smuggled into Canada were Canadian cigarettes that previously went into the States, so we had some measurement against which to indicate what success we were having.

Now, with respect to interprovincial smuggling, Bill C-32, which is coming up in due course, will make it possible to intercept diversion from province to province. There is an anti-diversion clause, two clauses in fact, which will allow the government, the police forces, to go after people who move cigarettes from one province to another where the taxes in the second province have not been paid. It does not come up in this piece of legislation but in another one.

That is a decreasing problem with the provinces, which have brought their tax systems more or less in line with one another. It is still a problem with respect to British Columbia, Alberta and two other western provinces as well, where rates are still very similar to what they were in Eastern Canada back in January.

**Senator Simard:** To come back briefly to Senator Thériault's question, he says that even though governments over the years, both federal and provincial, have increased the taxes a great deal, people kept smoking. So the government went the other way, having failed to muster the courage to tackle the problem caused by various groups of people, including the natives.

I think I remember Mr. Chrétien saying, "Well, we can do that now and maybe jack it up again when things are more controlled." We have seen polls indicating —

**Senator Thériault:** We do not govern by polls, senator. Those days are long gone.

**Senator Simard:** Senator, let me finish my question and we will talk politics outside after that.

What are people doing? Are they smoking more now that the taxes have come down? Do you have statistics on that?

**Mr. Anderson:** I do not have statistics.

[Traduction]

entre les postes frontières, ainsi que sur l'intervention des agents des douanes aux frontières, tous les autres aspects du système de contrôle relevant de la GRC.

Il ne fait aucun doute que nous avons fait de gros progrès en matière de saisie d'alcool. Nos résultats ne sont peut-être pas aussi bons que je le souhaiterais pour ce qui est des saisies d'armes illégales, mais là encore, nous avons fait des progrès.

Le problème, c'est qu'on ne sait jamais quel est l'élément de comparaison car on ne sait jamais ce qui passe en contrebande. Lorsque les activités de contrebande sont couronnées de succès, il est évident que l'on ne sait pas grand-chose à ce sujet si ce n'est pour les cigarettes, où l'on peut faire une comparaison avec les ventes légales à la sortie de l'usine. Pratiquement toutes les cigarettes entrées en contrebande au Canada avaient été fabriquées au Canada puis expédiées aux États-Unis, de sorte que nous avions un moyen d'évaluer le taux de réussite de nos activités.

Or, en ce qui concerne la contrebande interprovinciale, le projet de loi C-32, qui va être déposé sous peu, autorisera l'interception des détournements d'une province à l'autre. Le projet de loi prévoit une disposition, ou plutôt deux, visant à empêcher ces détournements, ce qui permettra au gouvernement, et aux forces policières de poursuivre des gens qui transportent des cigarettes d'une province à l'autre si les taxes n'ont pas été payées dans la deuxième province. Cette disposition n'est pas prévue dans le projet de loi à l'étude, mais dans un autre texte de loi qui sera présenté sous peu.

Dans les provinces, lesquelles ont plus ou moins harmonisées leur fiscalité, le problème disparaît peu à peu. Il continue de se poser pour la Colombie-Britannique, l'Alberta et les deux autres provinces de l'Ouest, où les taux de taxes continuent d'être au même niveau que ce qu'ils étaient dans l'est du Canada en janvier dernier.

**Le sénateur Simard:** Pour en revenir brièvement à la question du sénateur Thériault, il soutient que même si, au fil des ans, les gouvernements fédéral et provinciaux ont beaucoup augmenté les taxes, les gens n'ont pas cessé de fumer. Le gouvernement a donc décidé de prendre l'orientation inverse, n'ayant pas eu le courage de s'attaquer au problème causé par divers groupes de gens, y compris les autochtones.

Je me rappelle que M. Chrétien a déclaré que nous pouvions prendre cette mesure maintenant et relever éventuellement les taxes lorsque les choses seraient à nouveau sous contrôle. Il ressort de certains sondages —

**Le sénateur Thériault:** Nous ne gouvernons plus en fonction des sondages, sénateur. Cette période est révolue depuis longtemps.

**Le sénateur Simard:** Sénateur, permettez-moi de finir ma question et nous parlerons de politique plus tard, dehors.

Que font les gens? Fument-ils plus maintenant que les taxes ont diminué? Existe-t-il des données à ce sujet?

**M. Anderson:** Je n'ai aucun chiffre.



[Texte]

**Senator Simard:** Personally, I think smoking is on the increase. Now, you are coming up with things to control the kids. I hope you are going to protect us senators eventually, because I happen to be a smoking Canadian package, myself. When is it going to end? You are encouraging smoking by reducing the taxes too drastically.

**Mr. Anderson:** Senator, I think you have raised an important issue. The response in February was to a moving target. The increase in smuggling in Quebec had been dramatic and it was tapering off at that point, because in Quebec the smuggling level was such that approximately two out of every three cigarettes smoked were smuggled smokes.

In the province of British Columbia, we had had a 60 per cent increase in the previous year in smuggling as far as we could tell. New Brunswick suddenly shot up to 40 per cent. We were faced at the beginning of the year and the end of last year with this rapidly increasing underground smuggling system, which your colleague had correctly described when he talked about attitudes being such that people were no longer obeying the law.

There is no question that we lost revenue. I, as Minister of National Revenue, had the unhappy task of telling my colleague Mr. Martin that I expected the loss to be about \$650 million dollars.

On the other hand, if we had allowed that situation to continue, we probably would not have lost so much money, because the money would not have been collected anyway. It would have been a mythical loss. That was important to deal with.

With respect to the increase in smoking, which you have again specifically mentioned, it is particularly important to watch that. My colleague Diane Marleau is very sensitive to this issue.

The problem we faced, of course, was with the increase in smuggling, which was causing the cheapest possible level of cigarette sales in the country; smoking was increasing then too. Smuggling was making it easier for young people to get cigarettes. Smuggling was making it easier for poor people to get cigarettes. Smuggling was making it easier for people of any income to spend less to get their cigarettes.

As I mentioned earlier, consumption went up in March, as people restocked, but it is very early in the game and we cannot give you any figures at the present time; but I promise to do so.

**Senator Simard:** My second point.

**The Deputy Chairman:** Senator Simard, I think there are other senators who would like to ask a question as well.

**Senator Simard:** No problem.

**The Deputy Chairman:** All right. Go ahead.

**Senator Simard:** What is the government going to do about protecting the retailers of cigarettes when this bill is passed? The government has made a deal and taxed them to pay for this

[Translation]

**Le sénateur Simard:** Pour ma part, je pense que de plus en plus de gens fument. Or, vous proposez des mesures visant à restreindre le tabagisme chez les enfants. J'espère que vous allez également protéger les sénateurs, car je suis moi-même un gros fumeur. Quand cela va-t-il finir? Vous incitez les gens à fumer en réduisant à ce point les taxes.

**M. Anderson:** Sénateur, vous avez soulevé une question importante. Les mesures annoncées en février visaient une cible mobile. Au Québec, la contrebande avait augmenté de façon spectaculaire et les choses commençaient à se calmer, car dans cette province, il y avait tellement de contrebande qu'environ deux cigarettes sur trois provenaient de la contrebande.

En Colombie-Britannique, pour autant que nous puissions en juger, la contrebande de cigarettes avait augmenté de 60 p. 100 l'année précédente. D'un seul coup, au Nouveau-Brunswick, elle a fait un bond de 40 p. 100. Au début de l'année et à la fin de l'année dernière, nous avons été confrontés à un réseau de contrebande en pleine expansion, situation que votre collègue a très bien décrite lorsqu'il a parlé de la réaction des gens qui refusaient de se conformer à la loi.

Il est évident que nous avons eu un manque à gagner de recettes. En ma qualité de ministre du Revenu national, j'ai eu la tâche ingrate de dire à mon collègue M. Martin que je m'attendais à des pertes de l'ordre de 650 millions de dollars.

Par ailleurs, si nous avions laissé la situation se détériorer, nous n'aurions sans doute pas perdu autant, car les taxes n'auraient de toute façon pas été perdues. Cela aurait été une perte théorique. Il était important d'y remédier.

Quant à l'augmentation du nombre de fumeurs, dont vous venez de faire état, il importe particulièrement de surveiller la situation. Ma collègue Diane Marleau attache beaucoup d'importance à ce dossier.

Le problème auquel nous avons été confrontés, bien entendu, était dû à l'augmentation de la contrebande qui permettait aux Canadiens d'acheter les cigarettes au prix le plus bas possible dans le pays, de sorte que le nombre de fumeurs augmentait également. Grâce à la contrebande, il était plus facile aux jeunes de se procurer des cigarettes. Grâce à la contrebande, les pauvres avaient les moyens de se payer des cigarettes. Grâce à la contrebande, les gens à tous les niveaux de revenu dépensaient moins pour leurs cigarettes.

Je le répète, la consommation a augmenté en mars, lorsqu'on a commencé à reconstituer les stocks, mais cela remonte à trop peu de temps pour qu'il nous soit possible de vous fournir des données concrètes à ce sujet. Je m'engage toutefois à le faire.

**Le sénateur Simard:** Passons à ma deuxième question.

**Le vice-président:** Sénateur Simard, je pense que d'autres sénateurs voudraient également poser des questions.

**Le sénateur Simard:** Et alors?

**Le vice-président:** Très bien. Allez-y.

**Le sénateur Simard:** Que va faire le gouvernement pour protéger les détaillants de cigarettes lorsque le projet de loi sera adopté? Le gouvernement a conclu un accord et leur a fait payer



[Text]

nonsmoking campaign. Before this bill is passed, will the government give us a commitment that the tobacco companies will reimburse the retailers for the cigarette stocks they have on hand? How much is involved?

**Mr. Anderson:** The general shelf life for cigarettes is approximately six months. The companies were fully aware at the outset of this exercise that this measure was coming in. I understand that they ceased production of the kiddie packs in March. Therefore, it appears that the retailers have had March, April, May, June, and will probably have a few more weeks yet, before this bill is signed into law, if indeed it is passed, before they would be prohibited from selling kiddie packs.

At that point it appears to us extremely likely that the product they have on their shelves in kiddie packs would be stale in any event, or at least stale dated, and they would not be selling it.

It may be that some of them have heavy stocks, but that would amaze me, because, in fact, the kiddie pack stocks were among those run down during the period when stores did not sell that many cigarettes because they were competing with smuggled cigarettes that were for sale in the street. Unless some retailers have, against all expectations, gone out there and dramatically increased their stocks of kiddie packs, perhaps in the expectation that they would be grandfathered and would be able to keep on selling them, unless that has occurred, there is unlikely to be much out there in the way of kiddie packs to pick up.

**Senator Simard:** Have you tried to get the tobacco companies to take those cigarettes back, regardless of the volume on hand?

**Mr. Anderson:** Senator, there have been letters exchanged in this regard and I will have Mr. Foster, the Assistant Deputy Minister of Health Protection, go through those with you when I ask him to take over from me.

**The Deputy Chairman:** Senator LeBreton.

**Senator LeBreton:** Thank you, Mr. Chairman. Thank you, Minister. Using the argument that the drastic cut in the smuggling of cigarettes has virtually solved the problem, and knowing that the price has been drastically reduced as a result of the government's actions, I wonder why we need a law to prohibit the selling of kiddie packs? Why do we need a law, when attrition will take over by perhaps the fall? There will be no kiddie packs even on the store shelves.

We have a law already that prohibits the sale of cigarettes to minors. I come from the health side. I have a husband who smokes. I can tell you that he has increased his smoking, and he would tell you he has increased it. I am a victim of secondhand smoke as a result of it. He has increased his intake of cigarettes.

[Traduction]

de l'impôt pour financer cette campagne antitabac. Avant que ce projet de loi ne soit adopté, le gouvernement peut-il s'engager à demander aux fabricants de tabac de rembourser aux détaillants les stocks de cigarettes qu'ils détiennent? Combien cela représente-t-il?

**M. Anderson:** La durée de vie des cigarettes est d'environ six mois. Les fabricants savaient très bien au début de cette campagne que cette mesure allait être présentée. Je crois savoir qu'ils ont cessé de produire les mini-paquets en mars. En conséquence, les détaillants ont eu les mois de mars, avril, mai et juin, et ils disposeront sans doute de quelques semaines de plus avant que cette mesure ne prenne force de loi, si toutefois elle est adoptée, auquel cas il leur sera interdit de vendre des mini-paquets.

Pour le moment, selon toute vraisemblance, les cigarettes en mini-paquets déjà en vente dans les magasins ne doivent plus être fraîches, ou du moins la date limite a été atteinte, de sorte qu'elles ne pourront plus se vendre.

Il est possible que certains détaillants disposent de stocks importants, mais cela me surprendrait puisque, en fait, les stocks de mini-paquets ont dû être écoulés pendant la période où les magasins ne vendaient presque plus de cigarettes à cause de la concurrence des cigarettes de contrebande vendues dans la rue. À moins que, contre toute attente, certains détaillants aient décidé à ce moment-là de constituer d'énormes stocks de mini-paquets, dans l'espoir peut-être de jouir ultérieurement d'une protection et de pouvoir continuer à les vendre; au cas contraire, cela m'étonnerait qu'il reste beaucoup de mini-paquets à vendre dans les magasins.

**Le sénateur Simard:** Avez-vous essayé de demander aux fabricants de tabac de reprendre ces cigarettes, quel que soit le niveau des stocks?

**M. Anderson:** Sénateur, il y a eu des échanges de correspondance à ce sujet et je vais demander à M. Foster, sous-ministre adjoint de la Protection de la santé, de vous en parler lorsque je lui céderai la parole.

**Le vice-président:** Sénateur LeBreton.

**Le sénateur LeBreton:** Merci, monsieur le président. Merci, monsieur le ministre. Si l'on part du principe que le ralentissement spectaculaire de la contrebande de cigarettes a pratiquement résolu le problème et sachant que le prix des cigarettes a énormément diminué à la suite de l'initiative du gouvernement, je me demande pourquoi il faut maintenant adopter une loi pour interdire la vente des mini-paquets? Pourquoi adopter une loi puisque les stocks seront tout naturellement écoulés d'ici à l'automne? Il n'y aura plus un seul mini-paquet en vente dans les magasins.

Il existe déjà une loi qui interdit la vente de cigarettes aux mineurs. Je parle sous l'angle de la santé. Mon mari est fumeur. Je peux vous dire qu'il fume plus qu'avant, et il l'admet lui-même. En conséquence, je suis victime de la fumée secondaire. Mon mari a augmenté sa consommation de cigarettes.

[Texte]

What is the price of a kiddie pack, just as a matter of interest? Two dollars? You can buy a twenty pack for three dollars. Why would you even put small business and small store owners in this position, when, in effect, any young person or two young people who want to smoke could go and buy a pack of twenty?

Why put the industry, store owners and the government through all of this for the sake of a couple of months?

**Mr. Anderson:** Well, senator, I would have to say to you that your logic is sound to this degree: that, if indeed there is nothing in it, why are the companies putting them out there? They are putting them out there for young people. That is clear marketing strategy.

**Senator LeBreton:** You said they stopped manufacturing them in March.

**Mr. Anderson:** Again, we go to the point at which the government is able to interfere with the public, or indeed your husband's desire to self-destruct. It is a difficult choice which senators and members of the House of Commons face in many pieces of legislation. How far can the state go in protecting people against themselves — accepting, of course, that cigarette smoking is harmful to health, which I believe now is generally accepted.

It is a difficulty. We feel that with this particular product, targeting particularly young people, there is both a symbolic and a real opportunity to show the government's desire to cut down on the number of young people starting smoking. You may well be correct. I do not wish to say that you are obviously wrong at all.

It may be that it will not make a major change. There will be some purchases through, for example, the 18-year old to the younger kids, where they will split packs of cigarettes. That is also possible. It still appears to us that when you have a product that is targeted to young people, it makes sense to go after that particular product, if indeed you want to reduce the smoking by young people.

**Senator LeBreton:** Did you not say the manufacturers in March ceased to manufacture this product?

**Mr. Anderson:** That is right.

**Senator LeBreton:** Why now bring in this law, which to me is rather redundant, and put this issue on the backs of small business people who have already paid for their inventory, when in fact the market or the production of this particular product is going to obviously cease, because the manufacturers are not manufacturing the kiddie packs? Why put this on the backs of small corner store owners who still have these kiddie packs. I cannot imagine why they would not do what was suggested, tape them together and sell them as a thirty pack.

[Translation]

Par curiosité, quel est le prix d'un mini-paquet? Deux dollars? On peut acheter un paquet de 20 pour 3 \$. Pourquoi mettre les petits entrepreneurs et les petits commerçants dans cette situation, quand en réalité, n'importe quel jeune peut, seul ou avec un ami, acheter un paquet de 20 cigarettes s'il veut vraiment fumer?

Pourquoi poser tous ces problèmes à l'industrie, aux commerçants et au gouvernement si la question doit se régler d'ici deux à trois mois?

**M. Anderson:** Eh bien, sénateur, je dois vous dire que votre logique est juste dans une certaine mesure: en effet, si cela ne fait aucune différence, pourquoi les fabricants de tabac produisent-ils les mini-paquets? Ils les produisent à l'intention des jeunes. Il s'agit clairement d'une stratégie de commercialisation.

**Le sénateur LeBreton:** Vous avez dit qu'ils ont cessé d'en fabriquer en mars dernier.

**M. Anderson:** Là encore, il y a une limite à ce que le gouvernement peut faire pour s'ingérer dans la vie des gens, ou même influencer sur le plaisir d'autodestruction de votre mari. C'est un choix difficile que doivent faire les sénateurs et les députés face à bon nombre de mesures législatives qui leur sont soumises. Jusqu'où l'État peut-il aller pour protéger les gens contre eux-mêmes — si l'on admet toutefois, bien entendu, que le tabac est dangereux pour la santé, ce que tout le monde s'entend à dire désormais, je pense.

Cela pose un problème. Nous estimons que dans le cas de ce produit en particulier, surtout lorsqu'on cible les jeunes, le gouvernement a là une possibilité tant symbolique que concrète de montrer qu'il souhaite vraiment dissuader un maximum de jeunes de commencer à fumer. Vous avez peut-être raison. Je ne prétends pas que ce que vous disiez est faux.

Il est possible que cette initiative n'ait guère d'incidence. Les jeunes pourront toujours demander à un ami de 18 ans de leur acheter des cigarettes, et les partager ensuite. C'est aussi possible. Néanmoins, il nous semble que lorsqu'un produit est précisément destiné aux jeunes, il paraît logique de s'attaquer à la vente de ce produit si l'on veut vraiment réduire le tabagisme chez les jeunes.

**Le sénateur LeBreton:** N'avez-vous pas dit que, en mars dernier, les fabricants de tabac ont cessé de produire ces mini-paquets?

**M. Anderson:** C'est exact.

**Le sénateur LeBreton:** Pourquoi proposer maintenant cette mesure législative, qui me paraît superflue, et tout cela aux dépens des petits commerçants qui ont déjà payé leurs stocks? En effet, le marché de ce produit précis va de toute évidence disparaître puisque les fabricants ne produisent plus de mini-paquets. Pourquoi faire payer la note aux propriétaires de dépanneurs qui ont encore en stock ces mini-paquets. Je ne vois pas ce qui va les empêcher de faire ce que d'autres prévoient, à savoir attacher deux mini-paquets ensemble et les vendre sous la forme de paquets de 30.



[Text]

We have been told that the inventory in the country is between \$10 million and \$20 million. That is a lot of small store owners and small business entrepreneurs being forced to follow a regulation of the government for a problem, which, if it is true that the manufacturers are not manufacturing them, is going to solve itself. Why do we need another law for a problem that is going to solve itself?

**Mr. Anderson:** Well, the problem is something like the chicken and the egg. Which comes first? They stopped manufacturing because they knew the legislation was there. If we do not put the legislation in, they start manufacturing again. There is a market out there, which they recognize, among young people for the kiddie packs.

There is a problem, but it is more a problem between the manufacturer, the wholesaler and the retailer. That is where the problem appears to be, rather than between the retailer and the government.

It has been known all along that our provisions included a kiddie pack prohibition. Our concern is that it will start up again. Our concern is that, even in the period while we are getting the legislation through, it might start up again. That is why we feel this provision is important in terms of the credibility of the whole process.

Maybe I could ask Mr. Kent Foster to reply to that from the perspective of Health Canada.

**Mr. Kent Foster, Assistant Deputy Minister, Health Protection Branch, Health Canada:** Perhaps a kind of perspective on the size of the problem would be useful at this point.

We have indeed been consulting with the tobacco manufacturers through the Canadian Tobacco Manufacturers Council. They have known since early February that this was the government's intention. That is the reason, indeed, why they began to stop the production of kiddie packs.

If there is no law, then there is no reason to stop producing those kiddie packs. But in view of their belief that government would be able indeed to pass such a law, the Prime Minister himself said he would remove kiddie packs from the market place, based on the health effects on our youth.

The largest portion of new "uptakes", which is the way they describe new smokers, are young females. Youth is targeted by us in a comprehensive strategy to reduce the use of tobacco. However, it really pales when one considers that there are \$3 billion dollars worth of health care costs associated with tobacco-related diseases. There are 35,000 deaths per year related to tobacco.

The government has put together a comprehensive plan to deal with education and to identify the targets that we should be concerned about: our youth; hard to reach groups like some of our

[Traduction]

D'après nos renseignements, dans tout le pays, ces stocks représentent de 10 à 20 millions de dollars. Un grand nombre de petits commerçants et de petits entrepreneurs sont obligés de se conformer à la réglementation du gouvernement pour trouver une solution à un problème qui, s'il est vrai que les fabricants ont cessé de produire les mini-paquets, va se résoudre tout seul. Pourquoi adopter une autre loi pour résoudre un problème qui va disparaître de lui-même?

**M. Anderson:** Eh bien, c'est un peu le problème de l'oeuf et de la poule. Qui vient en premier? Les compagnies ont cessé de fabriquer ces paquets parce qu'elles savaient que le projet de loi allait être proposé. Si nous n'adoptons pas cette mesure, la fabrication reprendra. Les fabricants de tabac savent qu'il existe une clientèle pour les mini-paquets, à savoir les jeunes.

Le problème existe, mais davantage entre le fabricant, le grossiste et le détaillant. C'est là que le problème semble se poser, plutôt qu'entre les détaillants et le gouvernement.

Tout le monde savait depuis le début que ce projet de loi prévoirait une disposition visant à interdire la vente des mini-paquets. Nous craignons que ce marché ne reprenne. Il est à craindre que la vente des mini-paquets reprenne même au cours de la période qui précède l'entrée en vigueur de cette mesure législative. C'est pourquoi nous estimons que cette disposition est importante pour donner une certaine crédibilité à tout le processus.

J'aimerais maintenant demander à M. Kent Foster de répondre à ces questions sous l'angle du ministère de la Santé.

**M. Kent Foster, sous-ministre adjoint, Direction de la protection de la santé, Santé Canada:** Il serait peut-être utile à ce stade de vous donner une idée de l'ampleur du problème.

Nous avons effectivement consulté les fabricants de tabac par l'entremise du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac. Ces derniers savent depuis le début du mois de février que le gouvernement compte adopter une telle mesure. C'est pourquoi, en fait, ils ont décidé de cesser de fabriquer les mini-paquets.

En l'absence d'une loi, il n'y a aucune raison de cesser de les fabriquer. Toutefois, convaincu que le gouvernement pourrait faire adopter une telle mesure, le premier ministre lui-même a dit que les mini-paquets seraient retirés du marché, compte tenu des conséquences néfastes sur la santé des jeunes Canadiens.

La majorité de la nouvelle «clientèle», c'est-à-dire les nouveaux fumeurs, se compose de jeunes femmes. Nous ciblons les jeunes dans le cadre d'une stratégie globale visant à réduire la consommation de tabac. Toutefois, cela paraît bien peu de choses si l'on tient compte du fait que les maladies liées au tabac coûtent à la société 3 milliards de dollars en soins de santé. Tous les ans, 35 000 personnes meurent d'une maladie liée au tabac.

Le gouvernement a élaboré un plan global en vue d'offrir des programmes d'éducation et de désigner les cibles sur lesquelles nous devons nous concentrer: les jeunes, les groupes difficiles à



[Texte]

aboriginal populations; women in high risk situations, such as prenatal, postnatal, and so on. It is a comprehensive program.

As has been stated this afternoon, people have tried for years to tackle this problem. The truth is that we feel that all these particular aspects of this strategy to reduce the use of tobacco are necessary. It means removing the kiddie pack from the marketplace. It means getting the information out from an education point of view for prenatal and postnatal women so that they understand the effects.

**The Deputy Chairman:** I think the question was addressed to the run-off of these packages. You are giving us all the various reasons why people should not smoke, and I could not agree with you more, but what the senator asked was about the run-off. Why is there not permitted a run-off? That was the question.

**Mr. Foster:** Mr. Chairman, you are right. Let me try to direct myself to that.

**The Deputy Chairman:** Briefly, because I know that the minister has to leave at 2:00 p.m., and I have a number of questions I would like to ask as well.

**Mr. Foster:** We are talking about five per cent or less of the manufacturing product here. They have had six months to run off this project.

**The Deputy Chairman:** Not six months. The first draft of your bill said they could not sell cigarettes manufactured after May 1, and that is what they were told. That is not six months.

**Mr. Foster:** They have known that this was going to happen.

**The Deputy Chairman:** They knew on May 1.

**Mr. Foster:** The Canadian Tobacco Manufacturers Council has known since May 9, when I wrote them to tell them what this bill was about and what the intentions of the government were.

**Senator LeBreton:** Just to finish off, I would simply ask why, in order to take the burden off these small entrepreneurs, why did you not just prohibit the packaging of the kiddie packs and leave out the selling part, and let these people who have this inventory just get rid of it? Why not just deal with the cigarette manufacturers and prohibit the packaging of kiddie packs?

**Mr. Foster:** That is indeed what we are doing. It is the leftover inventory that is causing the difficulty between the manufacturer and the retailer. Our view is that the manufacturers, who are the ones involved in the profit margin here, should be dealing with the issue.

**Senator LeBreton:** But the small entrepreneurs have already paid out their money for the inventory.

**Mr. Foster:** The argument is between the retailer, manufacturer and wholesaler.

[Translation]

atteindre comme certains groupes autochtones, les femmes à risque élevé, par exemple pendant les périodes prénatale et postnatale, et cetera. Il s'agit d'un programme global.

Comme on l'a déjà dit cet après-midi, il y a des années que l'on essaie de s'attaquer au problème. En réalité, nous estimons que tous ces éléments précis de la stratégie visant à réduire la consommation de tabac sont nécessaires. Il faut donc retirer les mini-paquets du marché, informer les groupes cibles grâce à des programmes de sensibilisation à l'intention des femmes qui attendent un enfant ou qui allaitent, pour qu'elles comprennent bien les effets du tabac.

**Le vice-président:** Sauf erreur, la question portait sur l'écoulement des stocks de mini-paquets. Vous nous donnez toutes les raisons diverses et variées pour lesquelles les gens ne devraient pas fumer, et je suis entièrement de votre avis sur ce point, mais la question de le sénateur portait sur l'écoulement des stocks. Pourquoi n'attend-on pas que ce produit disparaisse de lui-même du marché? C'était là la question.

**M. Foster:** Monsieur le président, vous avez raison. Je vais essayer de répondre à cette question.

**Le vice-président:** Je vous demanderais d'être bref, car je sais que le ministre doit partir à 14 heures et j'aimerais moi-même lui poser certaines questions.

**M. Foster:** Il s'agit en l'occurrence de 5 p. 100 ou moins des stocks de ce produit. Les commerçants ont eu six mois pour les écouler.

**Le vice-président:** Ce n'est pas six mois. Dans la première version de votre projet de loi, il était stipulé qu'ils ne pouvaient pas vendre de cigarettes fabriquées après le 1<sup>er</sup> mai et c'est ce qu'on leur a dit. Il ne s'agit pas de six mois.

**M. Foster:** Ils savaient à quoi s'attendre.

**Le vice-président:** Ils le savaient le 1<sup>er</sup> mai.

**M. Foster:** Le Conseil canadien des fabricants des produits du tabac est au courant depuis le 9 mai, date à laquelle je lui ai écrit pour lui faire connaître la teneur de ce projet de loi et les intentions du gouvernement.

**Le sénateur LeBreton:** Pour terminer, je voudrais simplement demander pourquoi, afin de ne pas trop compliquer les choses pour les petits détaillants, vous n'interdisez pas simplement la production de mini-paquets, sans mentionner la vente, pour laisser aux détaillants qui ont ce produit en stock le temps de s'en débarrasser? Pourquoi ne pas viser seulement les fabricants de cigarettes en interdisant la production de mini-paquets?

**M. Foster:** C'est ce que nous faisons. Ce sont les stocks restants qui posent des problèmes entre les fabricants et les détaillants. Comme ce sont les fabricants qui déterminent la marge de profit, nous estimons que c'est à eux de résoudre cette question.

**Le sénateur LeBreton:** Mais les détaillants ont déjà payé leurs stocks.

**M. Foster:** Le problème se pose entre le détaillant, le fabricant et le grossiste.

[Text]

**The Deputy Chairman:** Senator Stratton.

**Senator Stratton:** Thank you, Mr. Chairman. I am still struggling with this sell-off, because I think it is important for the small businessman to have the opportunity to sell off his stock. Despite the fact that you say it is between the manufacturer and retailer concerning this issue, it still begs the question, if you say it takes six months for a cigarette to go through the system; if they stopped manufacturing in March, that would mean that some time in mid-September these products would be stale dated. That is still quite a considerable length of time from now.

When will it become law if the act is passed?

**Mr. Foster:** The date of Royal Assent.

**Senator Stratton:** Would it be mid-September or mid-July?

**Mr. Foster:** Much sooner than that.

**Senator Stratton:** Next week?

**Mr. Foster:** It would normally take 10 days or so.

**Senator Stratton:** By the end of June?

**Mr. Foster:** I would think that is reasonable.

**Senator Stratton:** The retailer would be faced with two-and-a-half months' worth of inventory, assuming your six-month timetable, that he would have a problem with, and it would seem to me that something should be able to be worked out that would allow him to sell off that remaining inventory. It just seems silly for the sake of two-and-a-half months to penalize the retailer, who is caught between a rock and a hard place because the manufacturer would not appear to be so good as to reimburse him for two-and-a-half months.

If we have lived with this problem this long, could we not compromise by making the act effective in mid-September, when these products are stale dated?

**Mr. Foster:** I guess at this point those discussions have been held. We have tried to get an accurate picture of that inventory. That seems to be quite difficult. I have confusing returns from the Canadian Tobacco Manufacturers Council. As early as April they told me the end of June. If you want I will just quote a sentence from them.

While it is impossible to predict the exact amount of time this might take...

— that is, this run-down, senator —

...it is reasonable to assume that all such packaging will have disappeared before the end of June, 1994 and largely disappeared well prior to that. In any event new packaging regulations come into effect September 12th and no such sales would be possible.

That was written on April 5, 1994. Since then the minister has received yet another letter saying, "I apologize for misleading you, because now I do not think I was accurate."

[Traduction]

**Le vice-président:** Sénateur Stratton.

**Le sénateur Stratton:** Merci, monsieur le président. Je vois toujours un problème en ce qui concerne la liquidation des stocks, car je crois important que le détaillant ait la possibilité de vendre son stock. Même si vous dites que cette question doit être réglée entre le fabricant et le détaillant, s'il faut six mois pour qu'une cigarette passe d'un bout à l'autre de la chaîne de distribution et si les fabricants ont arrêté leur production en mars, ces produits devraient être périmés à la mi-septembre. C'est encore très loin de nous.

Quand cette loi entrera-t-elle en vigueur si elle est adoptée?

**M. Foster :** À compter de la date de la sanction royale.

**Le sénateur Stratton:** Ce sera à la mi-septembre ou à la mi-juillet?

**M. Foster:** Beaucoup plus tôt.

**Le sénateur Stratton:** La semaine prochaine?

**M. Foster:** Normalement, cela prend une dizaine de jours.

**Le sénateur Stratton:** D'ici la fin juin?

**M. Foster:** Cela me paraît raisonnable.

**Le sénateur Stratton:** En supposant qu'il s'écoule six mois comme vous le dites, le détaillant se retrouvera avec deux mois et demi de stocks sur les bras et je pense que nous devrions pouvoir inclure une disposition lui permettant de liquider ses stocks restants. Je trouve ridicule que, pour une question de deux mois et demi, on pénalise le détaillant qui se trouve coincé vu que le fabricant n'aura sans doute pas la bonté de lui rembourser deux mois et demi d'approvisionnements.

Si ce problème dure depuis longtemps, ne pourrions-nous pas prendre une mesure intermédiaire en différant l'entrée en vigueur de la loi à la mi-septembre alors que ces produits seront périmés?

**M. Foster:** Des discussions ont eu lieu à ce sujet. Nous essayons d'évaluer exactement l'importance des stocks. Cela semble assez difficile. J'ai obtenu des réponses contradictoires du Conseil canadien des fabricants des produits du tabac. En avril, il me parlait de la fin juin. Si vous le voulez, je vais vous citer un passage de sa lettre.

Il est impossible de prédire combien de temps cela peut prendre exactement...

— il est question ici de l'écoulement des stocks —

...mais il est raisonnable de supposer que tous ces paquets auront été vendus avant la fin juin 1994 et même bien avant. Quoi qu'il en soit, la nouvelle réglementation concernant l'emballage entre en vigueur le 12 septembre et ce produit ne pourra plus être vendu.

Cette lettre date du 5 avril 1994. Depuis, le ministre a reçu une autre lettre disant: «Je m'excuse de vous avoir induit en erreur, car je ne pense pas que le renseignement donné était exact»



[Texte]

It is a little difficult to make a judgment based on that. The latest return is now June 16. We went on the basis of an April collaboration. We thought we had the facts. Now on the 16th of June I have a reversal of sorts and an apology to the minister to say that we do have a run-down problem.

**Senator Stratton:** That still leaves the retailer in a very difficult position, where the manufacturer is passing the buck and now the government is saying it is sorry but the retailer is stuck there. True or not?

**Mr. Foster:** I believe that to be accurate.

**Senator Stratton:** Thank you.

**The Deputy Chairman:** Senator Hays.

**Senator Hays:** I am not as familiar with the act as I should be, but are there provisions of the legislation that we are anxious to proclaim now, or is there some flexibility in terms of the date of proclamation?

**Mr. Anderson:** With respect to seizure of goods and with respect to providing police forces with extra powers, in other words the powers of the RCMP, we would like that as soon as we can have it.

As I understand the bill, it comes into force on proclamation and there is no provision in the bill for partial proclamation.

**Senator Thériault:** There is no section for proclamation. Therefore, it comes into force with Royal Assent.

**Mr. Anderson:** Royal Assent is proclamation.

**Senator Hays:** It just seemed to me an avenue of flexibility. It is unusual to have legislation that does not have that, going to the next meeting to deal with legislation that was passed a couple of years ago and still is not proclaimed. In any event, I just wanted to clarify that. Thank you.

**The Deputy Chairman:** Thank you, senator. I have a couple of questions, Mr. Anderson. The law provides now that cigarettes are not to be sold to minors. This law says the same thing, except that it talks about packages of 15. Can you enforce the first law?

**Mr. Anderson:** With the provisions of the first law being enforced by extra inspection, I will have to ask again how many new inspectors we have who are straight Department of Health employees.

**The Deputy Chairman:** I do not want a long explanation.

**Mr. Anderson:** In addition, of course, we are changing the penalties. With respect to your primary question, it again depends upon store owners realizing there are penalties and thus obeying the law.

**The Deputy Chairman:** The penalties are there now?

**Mr. Anderson:** Correct.

[Translation]

Il est assez difficile de se faire une opinion à partir de cela. La dernière lettre date du 16 juin. Nous nous sommes fiés à ce qui nous avait été dit en avril. Nous pensions connaître les faits. Le 16 juin, le Conseil est revenu sur ses déclarations et s'est excusé auprès du ministre en disant que l'écoulement des stocks posait un problème.

**Le sénateur Stratton:** Cela place le détaillant dans une situation très délicate, car le fabricant se décharge de toute responsabilité et le gouvernement se contente d'exprimer ses regrets. Le détaillant se trouve coincé, n'est-ce pas?

**M. Foster:** Je crois que oui.

**Le sénateur Stratton:** Merci.

**Le vice-président:** Sénateur Hays.

**Le sénateur Hays:** Je ne connais pas la loi aussi bien que je le devrais, mais contient-elle des dispositions que nous avons hâte de promulguer ou laisse-t-elle une certaine marge de manoeuvre pour ce qui est de la date de proclamation?

**M. Anderson:** En ce qui concerne la saisie des marchandises et l'octroi de pouvoirs supplémentaires aux forces policières, autrement dit, les pouvoirs de la GRC, nous aimerions que ces dispositions soient en place le plus tôt possible.

Si j'ai bien compris, le projet de loi entre en vigueur sur proclamation et aucune proclamation partielle n'est prévue.

**Le sénateur Thériault:** Il n'y a pas de disposition concernant la proclamation. Ce projet de loi entre donc en vigueur lorsqu'il reçoit la sanction royale.

**M. Anderson:** La sanction royale est une proclamation.

**Le sénateur Hays:** J'ai l'impression que cela offre une certaine latitude. Il est inhabituel qu'une loi ne contienne pas ce genre de disposition et d'ailleurs, à la prochaine réunion, nous devons examiner une loi qui a été adoptée il y a deux ans et qui n'est toujours pas proclamée. Quoi qu'il en soit, je tenais à ce que ce soit précisé. Merci.

**Le vice-président:** Merci, sénateur. J'ai une ou deux questions à vous poser, monsieur Anderson. La loi actuelle interdit de vendre des cigarettes à des mineurs. Cette loi dit la même chose, sauf qu'il est question des paquets de 15 cigarettes. Pouvez-vous faire appliquer la première loi?

**M. Anderson:** Les dispositions de la première loi étant appliquées au moyen d'inspections supplémentaires, il s'agit, encore une fois, de voir combien de nouveaux inspecteurs le ministère de la Santé a déployés.

**Le vice-président:** Je ne veux pas de longues explications.

**M. Anderson:** De plus, nous changeons les pénalités prévues. Pour répondre à votre première question, tout dépend si les propriétaires de magasin se rendent compte qu'ils sont passibles de sanctions et si cela les incite à respecter la loi.

**Le vice-président:** Ces sanctions existent déjà?

**M. Anderson:** Oui.



[Text]

**The Deputy Chairman:** Now, a lot of what is talked about is the kiddie pack. I feel very pleased that you call these kiddie packs, because that is what I smoke. I smoke these for one reason. I have been a smoker all my life. I have been trying to cut down and I buy one of these a week and that is it. Now, if you take this one away, the next one I am going to buy is going to have twenty cigarettes. If you take that one away then I will be smoking twenty-five. I do not know where you get the idea that these are kiddie packs.

I wonder what statistics you have that we could see that would show that these are sold to children rather than to adults and in what proportion?

**Mr. Anderson:** Very good. I will turn that question over, although I will say that, if they were called senatorial packs, they would probably have much better sales.

**The Deputy Chairman:** We do not have that high a quota. The hockey team could use it.

**Mr. Anderson:** Association with the *Senators* I am sure would improve sales. I will turn it over to Mr. Kent.

**Mr. Foster:** In terms of your personal description, I would not touch that with a ten-foot pole, as you understand.

One of the difficulties is the amount of actual data available. We are having to do actual research on the Canadian facts to answer some of your questions.

There was, however, a tobacco survey done by the Nova Scotia Council on Smoking and Health. They published it in 1991 so it is dated to that extent. It is interesting that the ages they looked at were in grade six, 11 to 13 years old, and 52 per cent were buying cigarettes in packages containing less than twenty cigarettes.

**The Deputy Chairman:** And 48 per cent were buying it the other way.

**Mr. Foster:** Some of them were buying their own and rolling them, senator, the more industrious ones and the more frugal ones.

In terms of 17 to 18, which I think one would agree is closer to adulthood, 31 per cent were buying cigarettes in less than twenty. Those are the statistics I have.

**The Deputy Chairman:** From that you jump to the idea that these are kiddie packs, yet you do not relate the number of packages that are sold to those children to the five per cent of the total market in Canada. I would like that kind of number from you.

**Mr. Foster:** I am sorry. I have to ask you to repeat that, senator?

**The Deputy Chairman:** You have these children, 52 per cent of whom buy fifteen-packs. Five per cent of all cigarettes in Canada are sold in fifteen-packs. What percentage of the children buy these fifteen-packs?

**Mr. Foster:** I cannot answer that.

[Traduction]

**Le vice-président:** Il est beaucoup question des mini-paquets de cigarettes pour enfants. Cela fait plaisir à entendre, car c'est ce que je fume. J'achète ces cigarettes pour une bonne raison. J'ai toujours fumé. J'essaie de réduire ma consommation et j'achète donc un de ces paquets par semaine. Si vous les supprimez, je vais devoir acheter des paquets de 20 cigarettes. Si vous supprimez également ceux-là, je vais devoir en fumer 25. Je ne vois pas ce qui vous croie que ces mini-paquets sont fumés par les jeunes.

Je me demande si vous avez des statistiques montrant que ces mini-paquets sont vendus aux enfants plutôt qu'aux adultes, et dans quelle proportion?

**M. Anderson:** Très bien. Je vais demander à quelqu'un d'autre de répondre à cette question, mais je dirai que si ces paquets portaient le nom de «cigarettes pour sénateurs», ils se vendraient sans doute beaucoup mieux.

**Le vice-président:** Nous ne sommes pas si bien cotés. L'équipe de hockey du même nom pourrait en profiter.

**M. Anderson:** Une association aux *Senators* améliorerait sans doute les ventes. Je vais demander à M. Kent de vous répondre.

**M. Foster:** Pour ce qui est de votre situation personnelle, je me garderai de tout commentaire, bien entendu.

La quantité de données disponibles nous pose un problème. Nous allons devoir faire des recherches pour répondre à certaines de vos questions.

Néanmoins, le Conseil sur le tabagisme et la santé de Nouvelle-Écosse a réalisé une enquête sur la consommation de tabac. Comme elle a été publiée en 1991, elle date déjà de plusieurs années. Les groupes d'âge sur lesquels portait cette enquête étaient les jeunes de 11 à 13 ans, en sixième année, dont 52 p. 100 achetaient des cigarettes par paquets de 15.

**Le vice-président:** Et les 48 p. 100 restant les achetaient par paquets plus gros.

**M. Foster:** Certains d'entre eux achetaient leur tabac et se roulaient leurs cigarettes. C'était les plus industriels et les plus économes.

Pour ce qui est des jeunes de 17 à 18 ans, plus près de l'âge adulte, 31 p. 100 achetaient des cigarettes en paquets de moins de 20. Tels sont les chiffres que j'ai.

**Le vice-président:** Vous en concluez que ces mini-paquets sont achetés par les jeunes, mais sans établir quel est le nombre de paquets vendus à ces enfants par rapport à la part du marché de 5 p. 100 que ce produit a au Canada. J'aimerais que vous m'indiquiez ce chiffre.

**M. Foster:** Je regrette, mais pourriez-vous répéter cette question, sénateur?

**Le vice-président:** Vous avez ces jeunes dont 52 p. 100 achètent des paquets de 15 cigarettes. Ces paquets de 15 cigarettes représentent 5 p. 100 de toutes les cigarettes vendues au Canada. Quel pourcentage des enfants achète ces paquets de 15 cigarettes?

**M. Foster:** Je ne peux pas répondre à cette question.

## [Texte]

**The Deputy Chairman:** Would you bet that it is probably 0.0001 per cent?

**Mr. Foster:** I have no idea.

**The Deputy Chairman:** You call them kiddie packs anyway. I do not see why you want to call these things kiddie packs, because it all of a sudden gives the idea that only children are buying these things and that adults like me and a lot of others I know do not.

Let me give you another little story. I am just old enough to remember the depression days. I remember living in Ottawa here. Most of the men I knew when I was ten years old used to go buy packs of cigarettes. They were called depression packs. They were sold in fives. They were called air mail. I would sneak out and buy them myself. I did not buy the majority of them. The kiddie pack never applied to the depression pack.

I would suggest that the small packages were brought in, not because children wanted to buy them, but because people could not afford to buy the larger cigarettes because of the excessive tax on them.

Three months ago, before you reduced the tax on the cigarettes, if you went in to buy a package of fifteen it cost you over four dollars in Montreal. Today it costs you two dollars, but you can buy a package of twenty today for three dollars.

Now you can get twenty cigarettes for three bucks where you used to pay four for fifteen. Where is the logic in this type of thing? Do not answer. There is no logic.

The point here, which I think has been made by practically every member of this committee, is that you are passing a law. You are expropriating property from people without compensation. It is not the manufacturers who are doing it. It is you guys who are doing it. If you are going to do it, fine. Pick up your shovel and clean up the mess. Pick up these things from these people.

Second question. I stopped in four dépanneurs on my way down here to find out. I did my own little survey. It is only four. They all had some. I asked these chaps what they were going to do with them. Well, a couple of them winked, and evidently they are going to sell them. You went to all this trouble, passed all this law and got dumped upon by the public to reduce the taxes so that you could stop the smuggling. That is exactly what is going to happen to the packages of fifteen; so now you are aiding and abetting people, who are normal, ordinary, honest, God-fearing citizens, to smuggle in order to recoup some of their losses.

I think if you were to say to me that you would go back to the bill the way it was originally and let the stuff run out a couple of months, I do not think any of us here would have any particular problem. We all seem to have a problem now because of that one change you made in the bill. For the rest of it, we are perfectly happy. Could you do something about that?

## [Translation]

**Le vice-président:** Seriez-vous prêt à parier que c'est sans doute 0,0001 p. 100?

**M. Foster:** Je n'en ai aucune idée.

**Le vice-président:** Vous considérez quand même que ces paquets sont destinés aux enfants. Vous laissez entendre que seuls les enfants achètent ce produit et que les adultes comme moi-même et bien d'autres n'en achètent pas.

Permettez-moi de vous raconter une autre anecdote. Je suis assez vieux pour me souvenir de la crise de 1929. Je vivais à Ottawa. La plupart des hommes que je connaissais quand j'avais dix ans achetaient des paquets de cigarettes que l'on appelait des «paquets de crise». C'était des paquets de cinq cigarettes. On les baptisait «air mail». J'allais en acheter en cachette. Ce n'est pas moi qui en achetait la plupart. Ces paquets de la crise n'ont jamais été considérés comme des paquets de cigarettes pour enfants.

Selon moi, les petits paquets ont été mis en marché, non pas parce que les enfants voulaient les acheter, mais parce que les gens n'avaient pas les moyens de s'offrir des paquets plus gros à cause des taxes excessives.

Il y a trois mois, avant que vous n'abaissiez la taxe sur les cigarettes, si vous vouliez acheter un paquet de 15 cigarettes, cela vous coûtait plus de 4 \$ à Montréal. Aujourd'hui, cela coûte 2 \$, mais vous pouvez acheter un paquet de 20 cigarettes pour 3 \$.

Vous pouvez maintenant obtenir 20 cigarettes pour 3 \$ alors qu'avant, c'était 4 \$ pour 15. Quelle logique voyez-vous à cela? Inutile de répondre, il n'y en a pas.

Ce que pratiquement chaque membre du comité a fait valoir ici, c'est que vous adoptez une nouvelle loi. Vous expropriez les gens de leur bien sans dédommagement. Ce ne sont pas les fabricants qui le font, mais vous. Si vous le faites, très bien, mais prenez votre pelle pour nettoyer le gâchis. Débarrassez ces gens-là de ce problème.

Deuxième question. Je me suis arrêté chez quatre dépanneurs en venant ici. J'ai fait ma petite enquête. Je n'en ai visité que quatre, mais tous avaient cette marchandise en magasin. J'ai demandé à ces commerçants ce qu'ils allaient en faire. Deux d'entre eux m'ont fait un clin d'oeil et il est évident qu'ils vont la vendre. Vous avez pris toute cette peine, fait adopter cette loi et vous vous êtes laissés convaincre par le public de réduire les taxes afin de mettre un terme à la contrebande. C'est exactement ce qui se passera pour les paquets de 15 cigarettes; vous êtes en train d'inciter des citoyens normaux, ordinaires, honnêtes et croyants à trafiquer pour récupérer une partie de leurs pertes.

Si vous en reveniez au projet de loi original et si vous attendiez deux mois pour l'appliquer, je ne pense pas que nous y verrions d'objection. Si nous en avons, c'est à cause d'un changement que vous avez apporté dans cette mesure. Pour ce qui est du reste, nous en sommes parfaitement satisfaits. Pourriez-vous remédier à cela?



[Text]

**Mr. Foster:** I was going to respond with the reasons why kiddie packs will not be smuggled. One, they will be illegal. The fine for producing them would be \$200,000 or six months of imprisonment, that is on summary conviction. On a conviction on indictment there is a fine not exceeding \$500,000 or two years imprisonment.

**The Deputy Chairman:** They put people to death in some places because they kill, but it still goes on. What you are telling me is that there are a lot of fines. You are not telling me what is going to happen to all these packages of cigarettes I saw in these four dépanneurs. Where are they going to go? That is the question I am asking. What are they going to do with them?

**Mr. Foster:** In my view, we had answered that question, Mr. Chairman, in terms of its being a thing to be resolved between the manufacturer and the wholesaler and the retailer.

**The Deputy Chairman:** What does the manufacturer have to do with it? He produced a perfectly legal substance and sold it in a legal way. Why should he now have to pick up the marbles because you have decided, in your wisdom, when that was your original intention to begin with, not to allow the run-off?

**Mr. Foster:** I do not have the responsibility to referee it per se, but the law was discussed. The bill was discussed.

**The Deputy Chairman:** I know all that. What are the people going to do with the cigarettes on the shelves?

**Mr. Foster:** Destroy them.

**The Deputy Chairman:** Who is going to pay for this destruction? This is confiscation without compensation. Who is going to make them destroy them? Are you going to walk in there and send the police in if they do not destroy these things?

**Mr. Foster:** No. The enforcement program is a monitored program by regions in partnership with the provinces. People who illegally sell these things can be prosecuted.

**The Deputy Chairman:** You cannot enforce a program to prohibit the sales to children to begin with, so how are you going to do the other one?

**Mr. Foster:** If it comes down to not being able to address at all the health problem associated with the sale of tobacco and tobacco products, it is a little bewildering to me as to how you would like us to start.

**The Deputy Chairman:** The health problem is one about smoking. I will ask you something else now. You have a proposal in the next little while to change all the packaging, Mr. Minister; is that correct?

**Mr. Anderson:** That is correct.

**The Deputy Chairman:** Are you going to allow a run-off for all the old packages?

**Mr. Anderson:** I do not know. I would expect so.

[Traduction]

**M. Foster:** J'allais vous expliquer pourquoi les mini-paquets de cigarettes ne seront pas vendus en contrebande. D'une part, ils seront interdits. Leur production sera punie par une amende de 200 000 \$ ou six mois d'emprisonnement, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Pour une condamnation par mise en accusation, la peine est une amende maximale de 500 000 \$ ou deux ans de prison.

**Le vice-président:** Dans certains pays, les gens qui commettent un meurtre sont condamnés à mort, mais l'assassinat se pratique toujours. Vous me dites qu'il y a de lourdes amendes. Vous ne me dites pas ce qu'il adviendra de tous ces paquets de cigarettes que j'ai vus chez ces quatre dépanneurs. Où iront-ils? C'est là la question que je vous pose. Que vont-ils faire de ces paquets?

**M. Foster:** Je crois que nous avons répondu à cette question, monsieur le président, en disant que ce problème devait être réglé entre les fabricants, les grossistes et les détaillants.

**Le vice-président:** En quoi cela regarde-t-il le fabricant? Il a produit une substance parfaitement légale et il l'a vendue en toute légalité. Pourquoi devrait-il payer la note simplement parce que vous avez décidé de ne pas autoriser l'écoulement des stocks?

**M. Foster:** Ce n'est pas à moi de jouer le rôle d'arbitre, mais nous avons discuté de ce projet de loi avec les fabricants.

**Le vice-président:** Je sais tout cela. Qu'est-ce que les détaillants devront faire des cigarettes qu'ils ont en stock?

**M. Foster:** Les détruire.

**Le vice-président:** Qui va payer pour cette destruction? Il s'agit d'une confiscation sans dédommagement. Qui va forcer les détaillants à les détruire? Allez-vous leur envoyer la police s'ils ne détruisent pas cette marchandise?

**M. Foster:** Non. Le programme d'application est supervisé région par région, en collaboration avec les provinces. Les détaillants qui vendent illégalement ces produits peuvent être poursuivis.

**Le vice-président:** Vous n'arrivez déjà pas à faire appliquer une loi qui interdit la vente de cigarettes aux enfants alors comment allez-vous faire appliquer cette nouvelle loi?

**M. Foster:** Si vous dites que nous ne pouvons pas nous attaquer aux problèmes de santé reliés à la vente de tabac et de produits du tabac, j'aimerais bien savoir par où vous souhaitez que nous commençons.

**Le vice-président:** Le problème de santé est posé par le tabagisme. Je vais vous poser une autre question. D'ici quelque temps, vous comptez proposer de modifier entièrement l'emballage des cigarettes, monsieur le ministre, n'est-ce pas?

**M. Anderson:** En effet.

**Le vice-président:** Permettez-vous l'écoulement des stocks actuels de cigarettes?

**M. Anderson:** Je l'ignore. Je suppose que oui.



[Texte]

**The Deputy Chairman:** You have a new draft here that I have just received from your office, talking about the draft relating to group term life insurance benefits, and you are going to tax those now, but you are going to allow a run-off for two years before you do that.

When Mr. Martin removed the \$100,000 capital gains, he allowed us another year to get used to the idea. If you can do that for all these other facts, why can you not just allow a couple of months and wait until September for this? By that time the problem will have disappeared.

**Mr. Anderson:** Certainly, sir. I think, had there not been the concern with the resumption of manufacturing, there might well have been willingness simply to allow the stocks to diminish. The problem as I understand it was that, first, the manufacturing of the so-called kiddie packs stopped. Then there was the possibility of resuming that, and it was then that we went into these negotiations and letters with the association. We understood from them that there would be no problem at the end of June. Then later on they changed their minds and informed Ms Marleau that they had in fact misinformed her.

**Senator Thériault:** What are they saying now for a date? What does the last letter say?

**Mr. Foster:** The last letter? How much time for the run-off? It was April 5 that I received that letter from them.

**Senator Thériault:** The 5th of April you received a letter saying that by the end of June the problem should be solved?

**Mr. Foster:** Yes.

**Senator Thériault:** You now state you had another letter from the 16th of June apologizing because the first letter was wrong. What does the second letter say as to the run-off?

**Mr. Foster:** The letter, if I can try to stick it in here, senator, went on — and he is talking about the first letter — to state that:

We then expected stocks to have disappeared from the Canadian market by the end of June, if not well before that. The reference was to the manufacturers' market, that is, our member companies' sales to wholesalers. As your officials will know, sales onward from wholesalers to retailers and the final consumer normally take several months to complete after their product has left our hands.

**Senator Thériault:** It does not even give you a date. Have the manufacturers been checked to see whether they have stopped manufacturing or not?

**Mr. Foster:** They have told us they are no longer manufacturing.

**Senator Thériault:** They have told you, but is it a fact?

**Mr. Foster:** We have not inspected them to see that they have stopped. Quite frankly, I do not think that is necessary at this point.

[Translation]

**Le vice-président:** Vous avez ici une nouvelle proposition législative, que je viens de recevoir de votre bureau, à propos des prestations d'assurance-vie collective que vous allez désormais taxer, mais en accordant deux ans de répit.

Quand M. Martin a supprimé l'exonération de 100 000 \$ sur les gains en capital, il nous a accordé un an de plus pour nous habituer à cette idée. Si vous pouvez le faire pour ces autres dispositions, pourquoi ne pouvez-vous pas accorder deux mois pour cette mesure et attendre jusqu'en septembre? D'ici là, le problème aura disparu.

**M. Anderson:** Certainement. Si nous n'avions pas craint que les fabricants reprennent la production, nous aurions sans doute été prêts à laisser les stocks s'épuiser. D'après ce que j'ai compris, la fabrication des mini-paquets a d'abord été interrompue. On a craint ensuite qu'elle ne reprenne et c'est alors que nous avons eu ces négociations et cet échange de correspondance avec l'Association. D'après ce qu'elle nous a dit, le problème ne devait plus se poser à la fin juin. Plus tard, elle a changé d'avis et a informé M<sup>me</sup> Marleau qu'elle lui avait transmis des renseignements erronés.

**Le sénateur Thériault:** Quelle date indique-t-elle maintenant? Que dit sa dernière lettre?

**M. Foster:** La dernière lettre? Combien de temps les détaillants ont besoin pour écouler leurs stocks? C'est le 5 avril que j'ai reçu cette lettre.

**Le sénateur Thériault:** Le 5 avril, vous avez reçu une lettre disant que le problème serait réglé d'ici la fin juin?

**M. Foster:** Oui.

**Le sénateur Thériault:** Vous dites maintenant que vous avez reçu une autre lettre, le 16 juin, dans laquelle l'Association s'excusait de vous avoir induit en erreur dans sa première lettre. Quelle date la deuxième lettre indiquait-elle pour la liquidation des stocks?

**M. Foster:** Si je peux retrouver cette lettre, sénateur, voici ce qu'on y dit à propos de la première lettre:

Nous nous attendions alors à ce que les stocks aient disparu du marché canadien à la fin juin ou peut-être même bien avant. Nous faisons allusion au marché des fabricants c'est-à-dire aux ventes faites par nos membres aux grossistes. Comme vous le savez, la marchandise prend plusieurs mois à passer du grossiste, au détaillant puis au consommateur une fois qu'elle a été vendue par le fabricant.

**Le sénateur Thériault:** Aucune date n'est indiquée. Avez-vous vérifié auprès des fabricants s'ils avaient bien cessé toute fabrication?

**M. Foster:** Ils nous ont dit qu'ils ne fabriquaient plus ce produit.

**Le sénateur Thériault:** Ils vous l'ont dit, mais est-ce la vérité?

**M. Foster:** Nous n'avons pas fait d'inspection pour nous en assurer. Je ne pense pas que ce soit vraiment nécessaire pour le moment.

[Text]

**The Deputy Chairman:** Mr. Anderson, do you not think, after having heard all these discussions, that perhaps the very gentlemanly thing to do now would be to agree not to have this bill proclaimed until September, and let people run their stock off?

**Senator Hays:** Before that question is answered, may I ask another question?

**The Deputy Chairman:** All right.

**Senator Hays:** There is no flexibility here, nor is it provided for in other legislation in force, I gather, for a delay in the coming into force of this provision of Bill C-11 that is causing difficulties today. Is there any flexibility with respect to the actual enforcement of the provision that has been criticized here today, that is, the short time within which the retailers and wholesalers have had to eliminate their inventory? Can you pass the act and apply the other provisions with respect to the manufacture and so on, which you feel are needed for specific reasons, but not actually enforce the provision with respect to the retail level, which is what the flash point of concern is here?

**Mr. Anderson:** Senator, I am somewhat limited in my ability to answer you, because I am not a lawyer and have not consulted with the Minister of Justice or the Solicitor General on whether or not there is a requirement for such measures to be enforced or whether it is possible to give instructions not to enforce them. I could certainly check on that question for you.

I simply do not know, personally, whether one can have a law in effect and instruct the police to wink at one aspect of it. I have no doubt that police forces make that decision on a daily basis, but whether ministers of the Crown can instruct them to make that type of decision, I am not sure. I can find out for you. I will check in the next hour and a half with the Minister of Justice and the Solicitor General.

**Senator Thériault:** I believe there is a problem with the bill respecting a proclamation clause. I am disappointed. If you had a proclamation clause, it would be very simple, but I understand the House will finish today or tomorrow and there is no time to amend the bill; otherwise, I would concur with an amendment for a proclamation clause. I know that you need this bill for other purposes.

I agree, maybe not as strongly as the chairman, that there is a problem with what has taken place, because there will be some people who will have problems with those kiddie packs, some retailers. The last people we should be hurting are the corner store operators, who went through hell with the tobacco sales until you stopped the smuggling.

Therefore, I would suggest that the Department of Health especially should put pressure on the manufacturing people to take care of this problem with the retailers. You do not have a law to do it, but I think if you give us your assurance that you are going to put the pressure on the tobacco manufacturers to make sure no retailer is stuck with those kiddie packs, I would have to go along with the bill, because I am sure you need the bill for other reasons.

[Traduction]

**Le vice-président:** Monsieur Anderson, après avoir entendu ces discussions, ne pensez-vous pas qu'en homme d'honneur vous devriez renoncer à proclamer ce projet de loi avant septembre afin que les détaillants puissent liquider leurs stocks?

**Le sénateur Hays:** Avant qu'on ne réponde à cette question, puis-je en poser une autre?

**Le vice-président:** D'accord.

**Le sénateur Hays:** Ce projet de loi ne laisse aucune latitude, pas plus que les autres lois en vigueur, si je comprends bien, pour retarder l'application de la disposition du projet de loi C-11 qui nous pose des problèmes aujourd'hui. Avez-vous une certaine marge de manoeuvre pour l'application de la disposition qui a fait l'objet de critiques aujourd'hui et qui laisse très peu de temps aux détaillants et aux grossistes pour liquider leurs stocks? Pouvez-vous adopter la loi et appliquer ses autres dispositions concernant la fabrication et le reste que vous jugez nécessaires pour des raisons bien précises, mais sans appliquer la disposition concernant la vente au détail sur laquelle portent nos objections?

**M. Anderson:** Sénateur, je ne peux pas vraiment vous répondre, car je ne suis pas avocat et je n'ai pas consulté le ministre de la Justice ou le Solliciteur général pour savoir si ces dispositions doivent être appliquées ou s'il est possible de différer leur application. Je peux certainement m'informer à ce sujet.

Personnellement, j'ignore s'il est possible d'adopter une loi en disant à la police de ne pas appliquer l'une de ces dispositions. Je suis sûr que la police doit prendre des décisions de ce genre quotidiennement, mais quant à savoir si les ministres peuvent leur donner l'ordre de le faire, je ne sais pas ce qu'il en est. Je peux me renseigner. Je vais vérifier au cours de la prochaine heure et demie auprès du ministre de la Justice et du Solliciteur général.

**Le sénateur Thériault:** Je crois que l'absence de clause de proclamation pose un problème. Je suis déçu. Si vous aviez une clause de proclamation, ce serait très simple, mais je crois que la Chambre doit s'ajourner aujourd'hui ou demain et que le temps manque pour modifier le projet de loi; autrement, je serais d'accord pour qu'on le modifie de façon à y inclure une clause de proclamation. Je sais que vous avez besoin de ce projet de loi à d'autres fins.

Je reconnais, peut-être pas de façon aussi énergique que le président, que ces mini-paquets posent un problème à certains détaillants. L'épicier du coin, qui a eu énormément de difficultés pour ce qui est de la vente de cigarettes jusqu'à ce qu'on mette un terme à la contrebande, est bien la dernière personne à laquelle nous devrions causer du tort.

Par conséquent, le ministère de la Santé, en particulier, devrait exercer des pressions sur les fabricants pour qu'ils règlent ce problème avec les détaillants. Il n'est pas nécessaire d'avoir une loi pour cela, mais si vous pouvez nous assurer que vous exercerez des pressions auprès des fabricants de tabac pour qu'aucun détaillant ne se retrouve avec ces mini-paquets sur les bras, j'approuverai ce projet de loi, car je suis certain que vous en avez besoin pour d'autres raisons.



[Texte]

However, another thing that governments and people who advise governments should take into consideration when they propose legislation is to make sure that there is a proclamation clause in case something is discovered or uncovered during the process of the legislation, and that would take care of these problems.

**Senator LeBreton:** I just want a to make a point. To me, common sense says that you should have worded it "...prohibits the packaging," and left out "the selling". If they are not packaged you cannot sell them, and that will give retailers a chance. I do not know whether it is too late to take that word out or not.

**Mr. Anderson:** I would only agree that a new minister can learn a great deal from the wisdom of the Senate. I am suitably instructed. I will endeavour in the future to bear this in mind and I apologize for the errors that you have discovered.

I can also agree, Mr. Chairman, to take up your suggestion. I hope it will be not just in a gentlemanly fashion, but in a lady-like and gentlemanly fashion, to see whether anything can be done there.

I would, however, if I may, excuse myself because of Question Period. I do have a question coming, but my Parliamentary Secretary, Susan Whelan, is here, whom I am sure you probably know. If you do not, you know her father, Eugene Whelan.

**The Deputy Chairman:** Mr. Minister, I just wanted to explain that we have seven groups who want to come in and talk to the committee, and you realize that we have to see them. Perhaps the information that you are going to send us, together with that survey from Halifax, might be submitted to the committee at some point.

We will have to try to schedule these things over the next little while, but I cannot tell you exactly when. As far as I know we are leaving tomorrow, and when we will be able to get back together again is one of the problems, so I cannot make any definite promise to you, sir.

**Mr. Anderson:** Thank you very much.

**The Deputy Chairman:** Is there anything else? I am sorry, senator, did you want to speak? I did not see your hand up.

**Senator Thériault:** The Parliamentary Secretary is still here.

**Ms Susan Whelan, Parliamentary Secretary to the Minister of National Revenue:** Yes, I am here.

**Senator Kelleher:** I would suggest, Mr. Chairman, that the passage of this bill would create a problem here. I would go further and say that it is not going to get passed in its present form. I would suggest that the minister go back and see how the problem be resolved and get back to us before we adjourn.

**Senator Thériault:** And we adjourn when? Have you made that decision public yet?

[Translation]

Toutefois, le gouvernement et ceux qui le conseillent devraient, lorsqu'ils proposent un projet de loi, veiller à ce qu'il contienne une clause de proclamation au cas où on découvrirait un problème, de façon à ce qu'il soit possible de le régler.

**Le sénateur LeBreton:** Je voudrais seulement dire une chose. Selon moi, il serait logique d'interdire l'emballage et non pas la vente. Si les cigarettes ne sont pas emballées, vous ne pouvez pas les vendre et cela laisserait une chance aux détaillants. J'ignore s'il est trop tard pour modifier le libellé ou non.

**M. Anderson:** Je reconnais simplement que la sagesse du Sénat peut être très utile à un nouveau ministre. J'ai pris bonne note de vos objections. À l'avenir, je vais tâcher d'en tenir compte et je m'excuse des erreurs que vous avez découvertes.

Je suis également d'accord, monsieur le président, pour me rendre à votre suggestion. J'espère que c'est non seulement en hommes d'honneur, mais également en dames d'honneur que nous verrons s'il est possible de faire quelque chose à cet égard. Je dois toutefois vous quitter à cause de la période des questions.

Je vois qu'on veut m'en poser une autre, mais ma secrétaire parlementaire, Susan Whelan, est ici et je suis sûr que vous la connaissez. Si vous ne la connaissez pas, vous connaissez son père, Eugene Whelan.

**Le vice-président:** Monsieur le ministre, je voulais seulement vous expliquer que sept groupes désirent venir témoigner devant le comité et que nous devons les recevoir. Peut-être pourrions-nous soumettre ultérieurement au comité les renseignements que vous devez nous faire parvenir, de même que les résultats de cette enquête de Halifax.

Nous allons essayer d'organiser ces réunions au cours des jours à venir, mais je ne peux pas vous dire exactement quand. À ma connaissance, nous partons demain, et nous ne savons pas quand nous pourrions nous réunir de nouveau. Je ne peux donc pas vous faire de promesse ferme.

**M. Anderson:** Merci beaucoup.

**Le vice-président:** Y a-t-il autre chose? Je regrette, sénateur, voulez-vous la parole? Je ne vous ai pas vu lever la main.

**Le sénateur Thériault:** La secrétaire parlementaire est encore là.

**M<sup>me</sup> Susan Whelan, secrétaire parlementaire auprès du ministre du Revenu national:** Oui, je suis là.

**Le sénateur Kelleher:** Monsieur le président, l'adoption de ce projet de loi poserait un problème à cet égard. J'irais même jusqu'à dire qu'il ne faut pas l'adopter sous sa forme actuelle. Le ministre devra aller voir comment il est possible de résoudre ce problème et revenir devant le comité avant l'ajournement.

**Le sénateur Thériault:** Et quand nous ajournons-nous? L'avez-vous annoncé publiquement?



[Text]

**Senator Kelleher:** I have no idea when we are going to adjourn, but what I am trying to say is that there is not an awful lot of time here.

**Ms Whelan:** I am aware of that.

**Senator Kelleher:** I think it would behove the minister to see what can be done to resolve this matter, or it is not going to be done in its present form. That would mean that since the House is out, it will not get touched until the fall.

**Senator LeBreton:** Then the cigarettes would be all sold.

**Senator Kelleher:** I do not think anybody wants that. I would like to suggest that the minister take a look at this to see what can be done, because there is a problem. Quite frankly, I was a little disappointed in the minister, in his lack of recognition of reality. He did not say, "Well, leave it with me. I understand we have a problem and I will try to get this resolved." I did not hear any assurances from the minister that he was prepared to tackle our concerns.

With the greatest respect, I think that was a mistake on his part.

**Ms Whelan:** I can pass that message along, for sure.

**The Deputy Chairman:** We would have been a lot more forthcoming if the minister had agreed that this bill would not be proclaimed until cigarettes had been run off.

**Ms Whelan:** The problem is the bill is enforced on Royal Assent. Then you do not present it. That defeats the seizure until September as well.

**The Deputy Chairman:** You are likely not going to get them anyway.

**Senator Kelleher:** We are trying to tell you there is a problem.

**Ms Whelan:** I understand there is a problem. I think that you should be aware of the fact that the manufacturers had asked for an extension to November, because they believed it would be six to nine months after now, completely ignoring the September deadline, which they have known about for over a year.

I think we have to realize that everyone has to come to the table here with clean hands. There have been negotiations and conversations going on and they keep changing the date. As far as I can understand from Health, they have not given us a definite date again. I think we have to be willing to look at the situation.

In my opinion, a dollar is a dollar, and teenagers are buying cigarettes and do not have jobs. We know what the unemployment rate is for youth. We also know the packages are smaller and easier to conceal and hide from adults. We are talking about the health of young Canadians and that fuels the wish behind the bill, and that is the purpose of the change.

[Traduction]

**Le sénateur Kelleher:** J'ignore quand nous allons nous ajourner, mais je dirais qu'il ne nous reste pas énormément de temps.

**Mme Whelan:** Je le sais.

**Le sénateur Kelleher:** Je crois qu'il incombe au ministre de voir ce qu'il est possible de faire pour résoudre ce problème, faute de quoi le projet de loi ne sera pas adopté sous sa forme actuelle. Comme la Chambre doit s'ajourner, cela sera reporté à l'automne.

**Le sénateur LeBreton:** À ce moment-là, toutes les cigarettes seront vendues.

**Le sénateur Kelleher:** Je ne pense pas que qui que ce soit souhaite une telle chose. Le ministre devrait examiner la question pour voir ce qu'il est possible de faire, car il y a là un problème. J'avoue avoir été un peu déçu que le ministre ne soit pas conscient des réalités. Il n'a pas reconnu qu'il y avait là un problème et il ne s'est pas engagé à le résoudre. Je n'ai pas entendu le ministre nous assurer qu'il était prêt à tenir compte de nos objections.

Je me permets de faire remarquer que c'est là une erreur de sa part.

**Mme Whelan:** Je peux certainement lui transmettre ce message.

**Le vice-président:** Nous aurions été beaucoup plus coopératifs si le ministre avait accepté de ne pas proclamer ce projet de loi avant que les stocks de cigarettes ne soient liquidés.

**Mme Whelan:** Le problème est que ce projet de loi entre en vigueur dès qu'il reçoit la sanction royale. S'il ne la reçoit pas, les dispositions concernant la saisie se trouvent également reportées jusqu'en septembre.

**Le vice-président:** Vous ne les obtiendrez probablement pas de toute façon.

**Le sénateur Kelleher:** Nous essayons de vous faire comprendre qu'il y a là un problème.

**Mme Whelan:** Je le comprends. Il faut que vous sachiez que les fabricants ont demandé une prolongation jusqu'en novembre, parce qu'ils pensent avoir encore six à neuf mois de répit et ils ne tiennent aucun compte du délai de septembre qu'ils connaissaient depuis plus d'un an.

Il faut bien se rendre compte que tout le monde doit jouer franc jeu. Nous avons eu des négociations et des entretiens avec les fabricants qui ne cessent de changer la date. D'après ce que le ministère de la Santé nous a dit, ils n'ont toujours pas donné de date précise. Je pense que nous allons devoir nous pencher sur cette situation.

Selon moi, un dollar est un dollar et les adolescents achètent des cigarettes et n'ont pas d'emploi. Nous savons quel est le taux de chômage chez les jeunes. Nous savons aussi que les paquets plus petits sont plus faciles à cacher aux adultes. C'est la santé des jeunes Canadiens qui est en jeu et qui est à l'origine de ce projet de loi. C'est dans ce but que cette modification est apportée.

[Texte]

Now, I personally believe, as has been stated by Health, that the manufacturers and the retailers and the wholesalers need to get together on this. The manufacturers have known since March.

**The Deputy Chairman:** You are making the same assertion that these packages are bought by children. I have seen nothing to show that this is true. I am not a child and I buy them.

**Ms Whelan:** I am saying that some of them are bought by children. I do not doubt that some of them are bought by adults.

**The Deputy Chairman:** You assert that these people are going to stop buying cigarettes because they are going to have to spend one dollar more to buy a pack of twenty; that leap of logic I am not ready to make with you.

**Senator LeBreton:** I want to make it very clear that on the health side you have our total support. The fact of the matter is all those small retail businesses pay for this product and they have this threat that the government is going to come in and seize their property which they have paid for. The horses are out of the barn. The manufacturer has already sold the products to the wholesalers, and the wholesalers to the retailers.

To me, it is just common sense that, when this was written up, if you had prohibited the packaging and put the onus on the manufacturer, the retailer would eventually not have had anything to sell because the manufacturer would have no one to sell the product. No one argues against the health side at all.

We can use these arguments that they are more attractive to young females, although there are no statistics. If you prohibit the packaging, eventually the problem is going to solve itself. I do not want anyone to get the impression that I or anyone else does not support what the Department of Health is doing on the health side.

It is just that these are small entrepreneurs. God knows they had enough of a problem in trying to sell their products and now the government has solved the smuggling problem for them because people can buy cigarettes relatively cheaply. To go through all this again for the sake of a few months and the so-called kiddie packs just lacks common sense.

**Ms Whelan:** I will take the concerns back to the minister. I will meet with my counterparts when I get back to the House and see if there is any legal means to enforce part and not the other, but I am not aware of any.

**The Deputy Chairman:** I come from Montreal. I live not far from Oka and all these other places. You could buy them on the street a lot cheaper in the last little while, since they are starting to see daylight. Now all of a sudden, the guillotine comes down and they are stuck with them. Well, that is no way to treat people.

Senator LeBreton is absolutely right. If you want to do something about the smoking problem, then for goodness' sake, pass a law that bans smoking totally. That would be effective. All we are doing is tinkering around and putting all the burden

[Translation]

Personnellement, je crois, comme l'a dit le ministère de la Santé, que les fabricants, les détaillants et les grossistes doivent s'entendre à ce sujet. Les fabricants sont au courant de nos intentions depuis mars.

**Le vice-président:** Vous affirmez également que ces mini-paquets sont achetés par des enfants. Je n'ai vu aucune preuve à cet effet. Je ne suis pas un enfant et j'en achète.

**Mme Whelan:** Je dis seulement que certains d'entre eux sont achetés par des enfants. Je suis bien certaine que les adultes en achètent aussi.

**Le vice-président:** Vous partez du principe que les jeunes cesseront d'acheter des cigarettes parce qu'ils devront dépenser un dollar de plus pour acheter un paquet de 20. Je ne suis pas d'accord avec votre raisonnement.

**Le sénateur LeBreton:** Je tiens à bien préciser que, pour ce qui est de la santé, vous avez notre appui total. Le fait est que tous ces petits détaillants ont dû payer ce produit et que le gouvernement menace de venir saisir leurs biens. Vous intervenez trop tard. Le fabricant a déjà vendu son produit au grossiste et le grossiste au détaillant.

Il aurait été logique à mes yeux que vous interdisiez au fabricant de produire ce type d'emballage si bien que le détaillant n'aurait pas pu vendre ces paquets vu que le fabricant n'aurait eu personne à qui les vendre. Nous sommes entièrement d'accord pour ce qui est de la santé.

Nous pouvons dire que ces paquets de cigarettes attirent davantage les jeunes filles, même s'il n'y a pas de chiffres à cet égard. Si vous interdisez ces emballages, le problème se règlera de lui-même. Je ne voudrais pas que qui que ce soit s'imaginer que moi-même ou mes collègues n'appuyons pas l'action entreprise par le ministère de la Santé.

Il est question ici de petits détaillants. Ils ont déjà eu suffisamment de difficultés à vendre leurs produits et maintenant le gouvernement a réglé le problème de la contrebande en permettant aux gens d'acheter des cigarettes à un prix relativement bon marché. S'ils doivent subir les mêmes épreuves pour une question de quelques mois à cause de ces mini-paquets, cela me paraît vraiment déraisonnable.

**Mme Whelan:** Je vais faire part de vos objections au ministre. À mon retour à la Chambre, je vais rencontrer mes homologues pour voir s'il existe un moyen d'appliquer seulement certaines dispositions du projet de loi, mais je ne crois pas qu'il y en ait.

**Le vice-président:** Je viens de Montréal. Je vis non loin d'Oka et de ce genre d'endroits. Il y a quelque temps, on pouvait acheter les cigarettes beaucoup moins cher dans la rue et les détaillants commencent à voir la lumière au bout du tunnel. Voilà que tout à coup on leur tombe de nouveau sur le dos. Ce n'est pas une façon acceptable de traiter les gens.

Le sénateur LeBreton a parfaitement raison. Si vous voulez faire quelque chose pour remédier au problème du tabagisme, adoptez une loi interdisant entièrement de fumer. Ce serait efficace. Vous vous contentez de tomber sur le dos de milliers de

[Text]

on the backs of thousands of these little dépanneurs who have been struggling, and adding to their worries. I do not think that is right.

**Ms Whelan:** Again, I will bring it back to the minister. It is a Health amendment as you are aware.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, if there are no other questions, we will adjourn.

The committee adjourned.

[Traduction]

petits dépanneurs qui ont déjà eu beaucoup de difficultés. Je ne pense pas que ce soit normal.

**Mme Whelan:** Encore une fois, je vais faire part de vos objections au ministre. Comme vous le savez, il s'agit d'une modification concernant la santé.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, s'il n'y a pas d'autres questions, nous allons lever la séance.

La séance est levée.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable David Anderson, P.C., M.P., Minister of  
National Revenue;

Susan Whelan, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of  
National Revenue.

L'honorable David Anderson, c.p., député, ministre du Revenu  
national;

Susan Whelan, députée, secrétaire parlementaire auprès du  
ministre du Revenu national.

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Health Canada:*

Kent Foster, Assistant Deputy Minister, Health Protection  
Branch;

France Pégeot, Assistant Director, Office of Tobacco Control,  
Health Protection Branch.

*Du ministère de la Santé Canada :*

Kent Foster, sous-ministre adjoint, direction générale de la  
protection de la santé;

France Pégeot, directrice adjointe, bureau de contrôle de  
tabac, direction générale de la protection de la santé.





First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Thursday, June 23, 1994

Le jeudi 23 juin 1994

Issue No. 14

Fascicule n° 14

### Tenth Proceedings on:

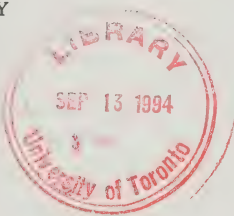
### Dixième fascicule concernant:

Examination of the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago.

Examen de l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans.

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Angus             | * Lynch-Staunton |
| Charbonneau       | (or Berntson)    |
| * Fairbairn, P.C. | Perrault, P.C.   |
| (or Molgat)       | Simard           |
| Kelleher, P.C.    | Stewart          |
| Kolber            | Stratton         |
| LeBreton          | Thériault        |

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator Hays. (June 23, 1994)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Angus             | * Lynch-Staunton |
| Charbonneau       | (ou Berntson)    |
| * Fairbairn, c.p. | Perrault, c.p.   |
| (ou Molgat)       | Simard           |
| Kelleher, c.p.    | Stewart          |
| Kolber            | Stratton         |
| LeBreton          | Thériault        |

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kirby est substitué à celui de l'honorable sénateur Hays. (Le 23 juin 1994)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 23, 1994  
(16)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. in room 356-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Kelleher, P.C., Kirby, LeBreton, Perrault, C.P., Stewart, Stratton, Sylvain and Thériault. (8)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Basil Zafiriou, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Office of the Comptroller of the Currency (U.S.):*

Philip Bartholemew, Director, Bank Research Division.

*From the Canadian Life and Health Insurance Association:*

Mark Daniels, President;

Alan Morson, President (COMPCORP);

Greg Traversy, Executive Vice-President, Policy Development (CLHIA).

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically into the issue of deposit insurance.

Mr. Bartholemew of the U.S. office of the Comptroller of the Currency, made an opening statement and answered questions.

Mr. Morson, President of COMPCORP, made an opening statement. He was followed by Mr. Daniels who also made an opening statement. Messrs. Morson and Daniels then answered questions.

At 1:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 23 juin 1994  
(16)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Kelleher, c.p., Kirby, LeBreton, Perrault, c.p., Stewart, Stratton, Sylvain et Thériault. (8)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Basil Zafiriou, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*Du bureau du Comptroller of the Currency des États-Unis:*

Philip Bartholemew, directeur, direction de la recherche bancaire.

*De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes:*

Mark Daniels, président;

Alan Morson, président (SIAP);

Greg Traversy, vice-président exécutif, politiques de développement (CAPE).

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien, plus particulièrement de l'assurance-dépôts.

M. Bartholemew, du bureau du *Comptroller of the Currency* des États-Unis, fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Morson, président de la SIAP, fait un exposé, suivi de M. Daniels, qui fait aussi un exposé. MM. Morson et Daniels répondent ensuite aux questions.

À 13 h 35, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 23, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to continue its examination of the state of the financial system in Canada.

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** May we begin? As you know, we have two witnesses; and possibly, depending on what happens in the chamber, we may have Bill C-32 at the very end. "Unclear" is the best way to describe it at the present moment, but that's not unusual around here; so, one just sort of learns to live with that.

We have two witnesses this morning. Our first witness is Mr. Philip Bartholemew, director of the Bank Research Division of the U.S. Office of the Comptroller of the Currency, who is going to talk to us in a moment about the experience with the issue of deposit insurance in the United States. Mr. Bartholemew is the author of a number of documents, two of which were circulated with the material that you received today; so he is, in effect, one of the leading American authorities on this subject.

Following Mr. Bartholemew's testimony, we will hear testimony from the Canadian Life and Health Insurance Association. Since we have heard indirectly from a number of witnesses what they think of the CLHIA's position on several things, it will be interesting to hear directly from the CLHIA itself.

Let us turn, then, to Mr. Bartholemew. First, may I thank you very much for taking the time and trouble to come up and see us? May I also say to the committee that this is a unique situation, in that we have an official of the U.S. government testifying before a Canadian committee. Just chatting with Mr. Bartholemew before we began, I didn't realize how relatively unusual that is, in the sense that he is here testifying as an expert witness in the field, rather than testifying specifically on behalf of his employers. His views, essentially, will be those of an expert and an individual, but will not reflect the official position which he holds in the U.S.

Mr. Bartholemew has a brief statement, which he is going to go through; it will take ten or twelve minutes. You have a copy of it in front of you. And then he will, as usual, be open to questions both on the contents of his opening statement and, as he and I have already discussed, on a number of issues which we may want to ask him about, even if they are not covered in his opening statement.

Welcome, again, Mr. Bartholemew. Over to you.

Philip Bartholemew, Director, Bank Research Division, the Comptroller of the Currency, Administrator of National Banks (U.S.): Thank you, Mr. Chairman. I am honoured to have this opportunity to appear before the committee. I am

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 23 juin 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h pour poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous pouvons commencer? Vous savez que nous allons entendre aujourd'hui deux témoins. Il se pourrait aussi que nous ayons à étudier le projet de loi C-32 à la toute fin de notre séance, selon ce qui se passera au Sénat. Le moins que l'on puisse dire, c'est que les choses sont plutôt floues pour le moment, ce qui n'a rien d'étonnant ici. De toute façon, on s'habitue à tout.

Donc, nous accueillons ce matin deux témoins. Le premier est M. Philip Bartholemew, directeur de la recherche bancaire à l'Office of the Comptroller of the Currency aux États-Unis. Il va nous entretenir sous peu de la question de l'assurance-dépôts aux États-Unis. Monsieur Bartholemew est l'auteur d'un certain nombre de documents dont deux ont été distribués avec la documentation que vous avez reçue aujourd'hui. En fait, c'est l'une des sommités américaines dans le domaine.

Après avoir entendu M. Bartholemew, nous écouterons le témoignage de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes. Étant donné qu'un certain nombre de témoins nous ont exposé leur opinion sur la position de l'Association à plusieurs égards, il sera intéressant d'entendre l'Association présenter elle-même son point de vue.

C'est donc au tour de M. Bartholemew. Tout d'abord, permettez-moi de vous remercier d'avoir pris le temps et la peine de venir nous rencontrer. Je tiens à préciser pour la gouverne des membres du comité que c'est la première fois qu'un fonctionnaire du gouvernement américain vient témoigner devant un comité canadien. C'est en bavardant avec lui juste avant de commencer que je me suis rendu compte à quel point la situation était relativement inhabituelle puisqu'il vient ici à titre de témoin expert en la matière; il ne représente pas vraiment son employeur. Autrement dit, son opinion est celle d'un expert et d'un particulier; elle ne reflétera pas nécessairement le poste qu'il occupe aux États-Unis.

M. Bartholemew va lire une brève déclaration d'une dizaine de minutes. Vous en avez tous une copie sous les yeux. Par la suite, comme nous en avons l'habitude, nous pourrions l'interroger sur le contenu de son exposé et, comme je le lui ai déjà expliqué, sur un certain nombre de sujets que nous voudrions aborder avec lui, même s'il n'en a pas traité dans sa déclaration préliminaire.

Encore une fois, monsieur Bartholemew, bienvenue. Vous avez la parole.

Philip Bartholemew, directeur, Direction de la recherche bancaire, Comptroller of the Currency, Administrator of National Banks (É.-U.): Merci, monsieur le président. C'est pour moi un grand honneur d'avoir ainsi l'occasion de comparai-

## [Texte]

currently the director of the Bank Research Division of the Office of the Comptroller of the Currency, a bureau of the United States Department of the Treasury. Today, however, in keeping with the committee's invitation, I am testifying as a private citizen on the subject of deposit insurance reform in general, and specifically on recent efforts to reform the American system of federal deposit insurance. Accordingly, the views I will be presenting here today are my own, and do not necessarily represent the views of the Office of the Comptroller of the Currency, the United States Department of the Treasury, or the United States government.

From December, 1989, through April, 1993, I was a principal analyst with the United States Congressional Budget Office, or CBO, primarily responsible for deposit insurance and depository institution issues. While there, I authored the CBO studies *Reforming Federal Deposit Insurance* in 1990 and *Resolving the Thrift Crisis*, which was released in April, 1993. I have provided your committee staff with copies of both of these published studies, since they relate to the recent American experience with problems in the depository industry and with the U.S. federal deposit insurance system.

My written statement makes the following points: Federal deposit insurance, as practised in the United States, is not actually insurance at all; rather, it is an assurance that the government will guarantee deposits up to a certain limit. This guarantee reduces the threat of bank runs, and protects small and unsophisticated depositors.

Strictly speaking, federal deposit insurance is a government guarantee, not insurance. This distinction is often confused. Although federal deposit insurance cannot be operated exactly like a private insurance system, reform of an existing deposit insurance system can benefit by using more of applicable insurance principles.

More than 30 countries now have some formal national system of deposit insurance. These systems vary considerably in terms of administration, membership, coverage, pricing, and funding. Based on my study of deposit insurance, I believe that the preferred arrangement for a formal deposit insurance system makes the deposit guarantee explicit and has the system operated by the government in a fashion similar to a private insurer.

I do not believe that the insurance system need be fully self-funded, because even non-depositors enjoy benefits from deposit insurance. In the event of a catastrophe, therefore, taxpayers become the legitimate insurer of last resort.

To be effective at achieving the goals of preventing contagious bank runs, protecting small depositors, and minimizing taxpayer costs, through offsetting "moral hazard" incentives, the system must rely on prudential regulation, examination, and supervision of depository institutions. In large measure, the costs Americans bear today for the thrift crisis of the 1980s stem from the breakdown of this regulatory system.

## [Translation]

tre devant le comité. Je suis actuellement directeur de la recherche bancaire à l'*Office of the Comptroller of the Currency*, un bureau au sein du *Department of the Treasury*, le ministère des Finances des États-Unis. Cependant, à l'invitation du comité, je suis ici à titre personnel pour vous entretenir de la réforme de l'assurance-dépôts en général, et plus particulièrement des efforts déployés récemment par les États-Unis pour réformer leur système fédéral d'assurance-dépôts. Par conséquent, je vais vous exposer mon point de vue personnel qui ne correspond pas nécessairement à celui de l'*Office of the Comptroller of the Currency*, du *Department of the Treasury* des États-Unis, ou du gouvernement américain.

De décembre 1989 à avril 1993, j'ai été l'analyste principal au *Congressional Budget Office (CBO)*, la commission des finances du Congrès. J'y étais surtout chargé de toutes les questions concernant l'assurance-dépôts et les institutions de dépôt. À ce titre, j'ai produit les études du *CBO Reforming Federal Deposit Insurance* en 1990, et *Resolving the Thrift Crisis*, rendues publiques en avril 1993. J'ai remis au personnel du comité des exemplaires de ces deux études publiées puisqu'elles traitent des problèmes auxquels les États-Unis ont récemment été confrontés dans les secteurs des dépôts et du système fédéral américain de l'assurance-dépôts.

Mon mémoire soutient les conclusions suivantes: le régime fédéral d'assurance-dépôts mis en pratique aux États-Unis ne constitue absolument pas une assurance; c'est plutôt une promesse que le gouvernement va garantir les dépôts jusqu'à concurrence d'un certain montant. Une telle garantie permet de contrer la menace des ruées sur les banques et protège les petits déposants peu avertis.

À vrai dire, le régime fédéral d'assurance-dépôts est en fait une garantie gouvernementale, pas une assurance. On a souvent du mal à faire la distinction. Même si l'assurance-dépôts fédérale ne peut pas fonctionner exactement comme un régime d'assurance privée, toute réforme du système actuel sera avantageuse si elle applique un plus grand nombre des principes de l'assurance.

Il existe maintenant dans plus de 30 pays un régime national formel d'assurance-dépôts qui varie énormément du point de vue de l'administration, du champ d'application, de la couverture, des prix et du financement. Après avoir étudié l'assurance-dépôt, j'en conclus que le régime idéal est celui qui présente explicitement la garantie des dépôts et qui est administré par le gouvernement comme s'il s'agissait d'un régime d'assurance privé.

Je ne crois pas nécessaire que le régime soit entièrement autofinancé car même les non-dépôtsants en retirent des avantages. En effet, advenant une catastrophe, les contribuables deviennent les assureurs légitimes en dernier ressort.

Pour atteindre les objectifs suivants — éviter les ruées collectives sur les banques, protéger les petits déposants et minimiser les coûts des contribuables — en faisant contrepois aux incitatifs touchant au «risque moral», le régime doit s'appuyer sur des règles, des considérations et un contrôle prudentiels des institutions de dépôt. Les coûts que les Américains doivent assumer aujourd'hui pour la crise des caisses d'épargne des



[Text]

The options that were proposed for restructuring federal deposit insurance in the United States ranged from minor modifications to major structural changes. Each option had advantages and disadvantages, but none was a magical solution for all the problems.

Considering the U.S. experience with reforming federal deposit insurance, I conclude that three strategies could be used to reform another country's national system of deposit insurance. First, government regulation and supervision of insured depositories can be strengthened, especially through increasing capital requirements and making the closure rule for failed institutions more certain. Second, the deposit insurance system could rely more on market discipline through reducing coverage of insured depositors. Third, other insurance principles could be applied so that the government deposit insurance system better mimics a private insurer's techniques for underwriting, controlling, and transferring risk. American reform of federal deposit insurance, as reflected by the Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991 — what we call FDICIA — relied on the first and third strategies.

The task of reforming federal deposit insurance in the United States was extraordinarily complex. Simple solutions to the revealed weaknesses in the federal deposit insurance system were not readily apparent. Many useful suggestions for reform were proposed; selecting the best set of reform measures was difficult because of the many dimensions of the problem. Most reform proposals had the common theme of applying some aspect of standard insurance practices to the federal deposit insurance system. The approach taken in the CBO study which I provided, *Reforming Federal Deposit Insurance*, provides a framework to evaluate the strengths and weaknesses of the various reform proposals.

In the standard insurance relationship, one party, the insured, seeks protection against a specified risk by paying a premium to another party, the insurer, who agrees to compensate the insured in the event that a loss occurs from the risk specified in the contract. By covering the risk, the insurer is exposed to potential losses. To address its exposure, the insurer typically employs a combination of three practices: Underwriting risks by setting the limits of coverage and premium charges in such a way as to minimize the exposure of the insurer to catastrophic loss; controlling risks of the insured from overexposure to danger; and transferring to other risks that it cannot avoid but does not wish to bear.

Private insurers assume risk through underwriting by determining how much risk to insure and the appropriate premiums to charge. Private insurers would not underwrite deposits as the federal government does, for three reasons. First, private insurers typically only insure independent events. Government deposit insurance is different because the insurer's guarantee of deposits at one institution can affect others. Second, federal deposit insurance provides an unconditional guarantee of depositors'

[Traduction]

années 80 découlent dans une large mesure de l'effondrement de ce système de réglementation.

Les options proposées pour la restructuration de l'assurance-dépôts fédérale aux États-Unis allaient des simples modifications mineures jusqu'aux changements structurels profonds. Chacune comportait des avantages et des inconvénients, aucune n'étant la solution magique permettant de régler tous les problèmes à la fois.

Vu la réforme effectuée aux États-Unis, j'en viens à la conclusion qu'il y aurait trois stratégies pour réformer le régime national d'assurance-dépôts d'un pays. Tout d'abord, la réglementation et le contrôle gouvernemental des institutions de dépôts assurés peuvent être resserrés, surtout en augmentant les réserves et en rendant inévitable la fermeture des institutions en faillite. Deuxièmement, le régime d'assurance-dépôts pourrait faire une plus grande place à l'autodiscipline du marché en réduisant la couverture des dépôts assurés. Troisièmement, d'autres principes de l'assurance pourraient être appliqués de sorte que le régime gouvernemental emploie les mêmes techniques que les assureurs privés pour la souscription, le contrôle et le transfert des risques. La réforme américaine de l'assurance-dépôts, exposée dans la *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991* — Loi de 1991 modifiant la Société fédérale d'assurance-dépôts — a suivi les première et troisième stratégies.

La réforme de l'assurance-dépôts fédérale aux États-Unis était une tâche extraordinairement complexe. Des solutions simples ont fait ressortir certaines faiblesses du régime qui n'étaient pas apparentes à première vue. On a proposé de nombreuses suggestions utiles, mais il a été difficile de choisir la série de mesures idéale étant donné les multiples dimensions du problème. La plupart des propositions de réforme avaient pour thème commun l'application de certaines pratiques standard des assurances au régime fédéral. La solution envisagée par l'étude du CBO que je vous ai remise, *Reforming Federal Deposit Insurance*, constitue un cadre permettant d'évaluer les forces et les faiblesses des diverses propositions.

Normalement, dans un contrat d'assurance, une partie, l'assuré, demande à être protégé contre un risque donné moyennant le versement d'une prime à une autre partie, l'assureur, qui accepte d'indemniser l'assuré au cas où il subirait une perte imputable au risque indiqué dans le contrat. En acceptant de protéger contre un tel risque, l'assureur s'expose à des pertes éventuelles. Pour se protéger à son tour, il a généralement recours à l'une ou l'autre de ces trois pratiques: garantir les risques en délimitant la couverture et en fixant les primes de manière à minimiser ses risques en cas de perte catastrophique; contrôler les risques d'une surexposition au danger de l'assuré; et céder les autres risques qu'il ne peut éviter mais qu'il n'a pas l'intention d'assumer.

Les compagnies privées assurent contre certains risques après avoir déterminé le degré de risque et fixé les primes en conséquence. Jamais elles n'assureraient les dépôts comme le fait le gouvernement fédéral, pour trois raisons. Premièrement, elles n'assurent généralement que des événements indépendants. Or, l'assurance-dépôts gouvernementale est différente parce que la garantie des dépôts dans une institution peut influencer sur les autres institutions. Deuxièmement, l'assurance-dépôts fédérale garantit



## [Texte]

funds, regardless of the risk taken by an insured depository. Third, deposit insurance implicitly extends coverage beyond the contracted amount.

The most prominent proposal that would affect the underwriting of deposit insurance would reduce or limit coverage. The idea behind this proposal is that depositors would exert greater discipline on insured depositories. The problem with this proposal is that it is unclear that depositors are the best class of creditor to exert discipline on a bank or a thrift.

Private insurers expend considerable effort to control the risk they insure, and to prevent any loss from occurring. They accomplish this by adjusting premiums to discourage risky activities or by trying to affect the behaviour of the insured through incentives. Rather than affecting the behaviour of insured depositors, the federal deposit insurer controls risks through prudential regulation, supervision, and examination of the insured depositories.

The most prominent proposals for changing how risk should be controlled in the deposit insurance system include things like improving capital requirements, improving the closure rule, strengthening prudential supervision by government regulators, introducing risk-based deposit insurance premiums, and imposing mandatory losses on uninsured creditors and depositors at resolved institutions. Some of these proposals require tighter government control of insured depositories; others rely more on market discipline to effect control of the institutions.

One way for an insurer to reduce risk is to transfer a portion of the risk to others: Either back to the insured through coinsurance, or to another insurer through reinsurance. The recent American reform of deposit insurance rejected coinsurance, but FDICIA includes a provision that requires the FDIC to test the feasibility of reinsurance.

Coinurance would place a greater burden of risk on depositors by requiring a deductible that the insured must pay in the event of a loss. The original temporary system of federal deposit insurance, which operated in the United States between 1934 and 1935, had a coinsurance scheme, but that scheme was not used in the permanent system. Coinsurance is similar to reducing coverage, but is more effective because a deductible exposes the insured depositor to some loss, regardless of the limit on coverage. Proponents of coinsurance argue that, because of this exposure, depositors invoke greater discipline on depository institutions. Most experts, however, doubt that reliance on individual depositors alone can provide the level of discipline needed.

Another argument against coinsurance is that it can unfairly disadvantage smaller depositories. If the public perceives that banking authorities will be reluctant to close large banks, then deposits with these institutions will be considered safer. This would exacerbate the competitive disadvantage small depositories already confront with larger institutions.

## [Translation]

inconditionnellement les fonds des déposants, quel que soit le risque pris par l'institution de dépôt. Troisièmement, l'assurance-dépôts accorde implicitement une protection allant au-delà du montant prévu au contrat.

La proposition prédominante au sujet de la souscription de l'assurance-dépôts réduirait ou limiterait la couverture. Elle sous-entend que les déposants exerceraient un meilleur contrôle des institutions de dépôt. Le problème, c'est qu'il n'est pas certain que les déposants soient les créanciers les mieux placés pour contrôler une banque ou une caisse d'épargne.

Les assureurs privés consacrent énormément d'énergie à contrôler les risques qu'ils assurent et à éviter de subir des pertes. Ils y parviennent en fixant les primes de manière à décourager toute activité risquée ou en tentant d'influencer le comportement des assurés par des mesures incitatives. Au lieu de modifier le comportement des déposants assurés, le régime d'assurance fédéral limite les risques par une réglementation, un contrôle et un examen prudentiels des institutions de dépôt assurées.

Entre autres suggestions intéressantes visant la manière dont le régime d'assurance-dépôts devrait limiter les risques, il y a : augmenter la réserve de capital, améliorer la règle sur les fermetures, renforcer le contrôle prudentiel exercé par les organismes de réglementation, exiger des primes calculées en fonction des risques, et imposer des pertes aux créanciers et déposants non assurés des institutions dissoutes. Certaines de ces suggestions exigent un resserrement du contrôle des institutions de dépôt assurées par le gouvernement, tandis que d'autres se fient davantage à la discipline du marché pour contrôler les institutions.

Pour atténuer le risque, un assureur peut notamment en céder une partie à d'autres, soit à l'assuré suivant la formule de la coassurance, soit à un autre assureur par la réassurance. Pour la réforme de l'assurance-dépôts aux États-Unis, on a rejeté la coassurance, mais la loi comporte une disposition obligeant la FDIC à tenter la réassurance.

La coassurance ferait assumer un risque trop élevé aux déposants en imposant une franchise que l'assuré serait tenu de payer en cas de perte. Le premier régime temporaire d'assurance-dépôts fédérale, qui a existé aux États-Unis en 1934 et 1935, prévoyait la coassurance, mais la formule n'a pas été retenue pour le régime permanent. La coassurance se rapproche d'une diminution de couverture, mais elle est plus efficace parce que la franchise expose le déposant assuré à une certaine perte quel que soit le montant de la couverture. Les tenants de cette formule soutiennent que, à cause de ce risque, les déposants exigent plus de prudence de la part des institutions de dépôt. Cependant, la plupart des experts doutent que les déposants arrivent seuls à imposer le degré de discipline requis.

La possibilité que la coassurance désavantage injustement les petites institutions de dépôt est un autre argument contre cette formule. Si les gens ont l'impression que les autorités hésiteront à fermer les grandes banques, ils jugeront les dépôts dans ces institutions plus sûrs, ce qui aura pour effet de décupler le désavantage compétitif qu'ont déjà les petites institutions par rapport aux plus grosses.

*[Text]*

Another method for insurers to transfer risk is reinsurance. Under reinsurance the insurer reduces a portion of its coverage by passing some of the risk on to other insuring agents. Such reinsurance can be accomplished in three ways. One extreme form of reinsurance transfers all risk to the private sector by establishing an industry-wide self-insurance system. Almost half of the countries operating national systems of deposit insurance use this strategy, but experience suggests that they still retain an implicit government guarantee.

Another reinsurance proposal would require the federal insurer to buy private insurance for a portion of its potential liabilities. The merit of this proposal rests more on the deposit insurance pricing information it generates rather than with the transfer of risk to the private sector. There are two problems with this proposal. First, deposit insurance is difficult to price. Second, reinsurers need access to more detailed information about insured depositories than the institutions would be willing to provide.

Another way to transfer risk is to require insured depositories to issue a class of subordinated debt. Ideally, holders of this debt would be financially sophisticated but low on the repayment list. Thus, they would have both the means and incentive to evaluate risks. If subordinated debt holders are truly placed at risk, then the deposit insurer can quickly observe changes in the market's perception of individual institutions' overall risk. Moreover, subordinated debt holders may be in a better position than other creditors to force resolution or recapitalization of troubled depositories. In my opinion, this proposal has great merit, especially for banking systems that have a small number of large institutions. The problem with the subordinated debt proposal in the United States is that the market for this debt, particularly for smaller institutions, would be too thin to appropriately accommodate all the issues.

All of the proposals to reform federal deposit insurance suggest strategies to contain the problem of moral hazard and to reduce the exposure of taxpayers to the risk of guaranteeing deposits. Giving full consideration to all of the proposals that were advanced when deposit insurance reform was debated in the United States, I suggest that there are three approaches that can be taken when considering reform of deposit insurance.

First, government regulation and supervision of insured depositories can be strengthened. Second, the deposit insurance system could rely more on market discipline to discourage excessive risk-taking and better monitor financial health of insured depositories. This could be accomplished by reducing the coverage limit or introducing coinsurance. Third, other insurance principles could be applied so that the government deposit insurance system better mimics a private insurer's techniques for underwriting, controlling, and transferring risk. Adopting risk-based premiums, market-value accounting, reinsurance, mandatory haircuts of uninsured depositories and creditors, or subordi-

*[Traduction]*

L'autre méthode qu'emploient les assureurs pour céder une partie de leurs risques, c'est la réassurance. D'après cette formule, l'assureur diminue en partie sa couverture en faisant assumer une partie du risque à un autre agent d'assurance. Cette réassurance se fait de trois manières. Le moyen extrême consiste à céder intégralement le risque au secteur privé en établissant un régime d'auto-assurance pour l'ensemble du secteur. Près de la moitié des pays qui ont un régime national d'assurance-dépôts emploient cette stratégie, mais nous savons que ceux-ci maintiennent une garantie gouvernementale tacite.

Une autre formule de réassurance obligerait le gouvernement fédéral à acheter une assurance privée pour une partie de son passif éventuel. Cette suggestion a l'avantage de dévoiler des renseignements sur la fixation des prix de l'assurance-dépôts, mais pas de céder les risques à l'entreprise privée. Elle pose d'ailleurs deux problèmes. Premièrement, il est difficile d'établir les prix de l'assurance-dépôts. Deuxièmement, les réassureurs ont besoin de renseignements sur les institutions de dépôts assurés plus détaillés que ce que celles-ci sont prêtes à leur fournir.

Un autre moyen de céder une partie des risques consiste à obliger les institutions de dépôts assurés à émettre des dettes subordonnées. Idéalement, les détenteurs de ces créances de second rang seraient versés en finance mais seraient très loin sur la liste des créanciers à rembourser. Ainsi, ils auraient à la fois les moyens et le désir d'évaluer les risques. Si les détenteurs de la dette subordonnée assument vraiment des risques, l'assureur des dépôts devrait remarquer rapidement que le marché perçoit différemment le risque global des diverses institutions. En outre, les créanciers de deuxième rang peuvent être mieux placés que les autres pour imposer la dissolution ou la restructuration financière d'une institution en difficulté. Selon moi, cette proposition est très avantageuse, surtout pour les systèmes bancaires composés d'un petit nombre de grandes institutions. Son inconvénient aux États-Unis, c'est que le marché de la dette subordonnée, surtout celle des petites institutions, ne serait pas assez vaste pour absorber toutes les émissions.

Toutes les propositions pour la réforme de l'assurance-dépôts fédérale suggèrent des stratégies en vue de contenir le problème du risque moral et de réduire la vulnérabilité des contribuables aux risques que comporte la garantie des dépôts. Après avoir étudié toutes les propositions avancées lors du débat sur la réforme de l'assurance-dépôts aux États-Unis, je crois qu'il faut tenir compte de trois hypothèses pour aborder une telle réforme.

Premièrement, il est possible de renforcer la réglementation et le contrôle gouvernemental des institutions de dépôts assurés. Deuxièmement, le régime d'assurance-dépôts pourrait s'appuyer davantage sur la discipline du marché pour décourager les risques excessifs et mieux surveiller la santé financière des institutions visées. On pourrait y parvenir en réduisant le montant de la couverture ou en optant pour la coassurance. Troisièmement, d'autres principes de l'assurance pourraient être appliqués afin que le régime gouvernemental copie les techniques des assureurs privés pour la souscription, le contrôle et le transfert des risques. Adopter les primes fixées en fonction des risques, la comptabilisa-



## [Texte]

nated debt requirements all would introduce more market discipline to a deposit insurance system.

I will conclude with a few comments about FDICIA. FDICIA was enacted in late 1991. One of its major features — in my opinion, its best feature — was Section 131, entitled “Prompt Corrective Action.” This section tied the intensity of supervision to an insured depository’s capital position and established an explicit closure rule. FDICIA recognized that depository supervisors have very powerful tools at their disposal to take actions against troubled or misbehaving institutions. These intermediate actions, known as supervisory or administrative actions, included things such as removing managers and/or directors, orders to cease and desist, operating agreements, suspension of dividend payments, et cetera. They could be very effective, but their use was discretionary. The closure rule of FDICIA emphasizes the use of mandatory supervisory actions that are to be applied as an institution’s capital deteriorates, and makes mandatory the closure of an institution whose capital ratio deteriorates below 2 per cent.

FDICIA also contains provisions that introduced risk-based deposit insurance premiums and requirements for annual audits to control risk. FDICIA also calls for regulators to develop some mechanism to adjust risk-based capital requirements for non-credit risk such as interest rate and concentration risk. Furthermore, the FDIC is required to develop an experimental reinsurance program, of which the first phase has been completed.

In my view, FDICIA substantially improved the American federal deposit insurance system by strengthening insured depository supervision and by introducing some private insurance practices. Further reform of federal deposit insurance may still be warranted, even though U.S. banks and thrifts, benefiting from favourable economic conditions, have increased capitalization and improved their asset portfolios. In my opinion, little more deposit insurance reform in the U.S. can be achieved through trying to legislate stronger government prudential supervision. Proposals that introduce greater market discipline to the government-operated system may warrant the most attention.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Bartholemew. I wonder if I could ask you to expand on a couple of points before we open the floor to questions and comments from my colleagues.

I can almost begin with your last line, which says that proposals that introduced greater market discipline to the government-operated system warrant the most attention. And yet earlier in

## [Translation]

tion à la valeur marchande, la réassurance, les pertes obligatoires pour les déposants et les créanciers non assurés, ou la dette subordonnée, toutes ces mesures confèreraient une meilleure discipline du marché au régime d’assurance-dépôts.

Je vais terminer en vous livrant quelques observations au sujet de la loi américaine sur la réforme du régime d’assurance-dépôts, la FDICIA. Elle a été adoptée à la fin de 1991. L’une de ses principales caractéristiques — et la meilleure à mon avis — c’est son article 131 intitulé «*Prompt Corrective Action*» — Adoption sans délai de correctifs. Cette disposition établit une corrélation entre le degré de contrôle et la capitalisation d’une institution de dépôts assurés, et elle énonce une règle de fermeture explicite. La FDICIA reconnaît que les contrôleurs des institutions ont à leur disposition des outils très puissants pour agir contre celles qui sont en difficulté ou qui se comportent avec imprudence. Ces interventions, appelées mesures de surveillance ou mesures administratives, permettent par exemple le renvoi de cadres ou d’administrateurs, les ordonnances de ne pas faire, les accords d’exploitation, le non-paiement des dividendes, et cetera. Toutes ces mesures pourraient être très efficaces, mais leur application est discrétionnaire. La règle de fermeture énoncée dans la loi précise l’emploi de certaines mesures impératives qui doivent être appliquées quand le capital d’une institution diminue, et impose la fermeture d’une institution dont le coefficient de capital tombe à moins de 2 p. 100.

La FDICIA renferme aussi certaines dispositions qui prévoient des primes d’assurance calculées sur les risques et la tenue de vérifications annuelles obligatoires pour contrôler les risques. Elle demande également aux organismes de réglementation de trouver un mécanisme pour fixer le montant du capital requis en fonction des risques indépendants du crédit, par exemple les taux d’intérêt et la concentration. En outre, la FDIC est obligée de mettre sur pied un programme expérimental de réassurance, dont la première étape est déjà terminée.

Selon moi, cette loi a amélioré considérablement le régime fédéral d’assurance-dépôts des États-Unis en resserrant le contrôle des institutions de dépôts assurés et en adoptant certaines pratiques des assureurs privés. Le régime fédéral a peut-être besoin d’autres modifications encore, même si les banques et caisses d’épargne américaines, profitant de la conjoncture économique favorable, ont accru leur capitalisation et amélioré leur portefeuille d’actifs. À mon avis, adopter des mesures législatives pour renforcer le contrôle prudentiel du gouvernement ne permettra pas de modifier davantage l’assurance-dépôts aux États-Unis. Il faudrait plutôt se tourner vers les suggestions visant à donner une plus grande discipline de marché à un régime gouvernemental.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Bartholemew. Avant de donner la parole à mes collègues qui veulent vous interroger, je vous demanderais de développer quelques-uns des points que vous avez présentés.

Je commencerais par la dernière phrase où vous dites que l’on devrait se tourner vers les suggestions visant à donner une plus grande discipline de marché au régime gouvernemental. Pourtant,



[Text]

your paper, you make the observation that one of the difficulties with a more market-driven system is that it works to the disadvantage of small institutions and works to the advantage of large institutions, because small depositors faced with an element of risk are inclined to move to the institutions which they perceive to be safest, which are the large ones.

I wonder if you would care to comment; because in testimony before the committee we have had some people make that argument, and we have had others make the argument that a number of the small institutions can be every bit as safe as the big ones, and therefore you would not necessarily have a flight of deposits if some element of risk was borne by the depositor.

In this area, are we dealing largely with economic theory, which would argue that this ought to happen, or is there any real evidence? For instance, is there any country that has moved away or reduced limits on deposit insurance? If so, do we know what the consequences are? Or are we dealing largely with speculation?

**Mr. Bartholemew:** First of all, I hope that I didn't say that all market discipline would cause this; I just would argue that reducing coverage would do this.

**The Chairman:** Right.

**Mr. Bartholemew:** There are other techniques to introduce greater market discipline to the system.

**The Chairman:** And when you said "reducing coverage," I took that to mean some element of coinsurance, given existing limits, for example.

**Mr. Bartholemew:** Introducing coinsurance to a system that does not have it would be, in effect, reducing coverage.

**The Chairman:** I am using coinsurance in that sense, as I assume you were, in a broad term; it might be a deductible, it might not be paying interest, it might be lowering the limits. There is a variety of ways of doing it.

**Mr. Bartholemew:** As to my experience from other countries, I am not aware, offhand, of any country that reduced coverage. You would have to ask the experts at CDIC; I don't know. I cannot remember whether anyone has ever done that. I could give a slightly different example: The United States was the second country to establish a national system of deposit insurance; Czechoslovakia was the first, in 1928, I believe.

The third country was Cuba; this was Cuba in 1950, I believe. The reason that Cuba introduced their deposit insurance was that they were worried about a flight of deposits from Cuba to the United States, where there was protection. So the notion of flight of deposits based upon coverage we have some experience with. In the United States, I think there is a definite sense — on looking at flows during the thrift crisis — that deposits flowed from institutions that they felt were of greater risk of closure to institutions which were viewed as safer; I would have to check the statistics to see whether that was for larger institutions.

[Traduction]

un peu plus tôt dans votre exposé, vous avez fait remarquer que l'un des inconvénients d'un système davantage axé sur le marché, c'est qu'il défavorise les petites institutions au profit des grandes, étant donné que les petits épargnants ont tendance, en cas de risque, à privilégier les institutions qui leur paraissent les plus sûres, c'est-à-dire les plus grosses.

Je voudrais que vous précisiez votre pensée parce que certains des témoins que le Comité a entendus ont présenté le même argument, alors que d'autres ont plutôt soutenu qu'un certain nombre de petites institutions peuvent être aussi sûres que les grandes et que, par conséquent, il n'y aurait pas nécessairement retrait des dépôts si les déposants assumaient une partie du risque.

À ce propos, s'agit-il surtout d'une théorie économique selon laquelle c'est ce qui devrait se produire, ou avez-vous des indications tangibles à cet effet? Par exemple, est-ce qu'un pays a abandonné l'assurance-dépôts ou en a réduit la couverture? Dans l'affirmative, en connaît-on les conséquences ou s'agit-il purement de conjectures?

**M. Bartholemew:** Tout d'abord, j'espère ne pas avoir dit que la discipline de marché serait responsable de tout cela. Personnellement, je crois que ce serait un effet d'une diminution de la couverture.

**Le président:** C'est vrai.

**M. Bartholemew:** Il existe d'autres moyens d'amener le régime à une meilleure discipline de marché.

**Le président:** Et quand vous parlez d'une réduction de la couverture, je suppose que vous sous-entendez en partie la coassurance, étant donné les limites actuelles.

**M. Bartholemew:** Introduire la coassurance dans un régime qui ne le prévoyait pas reviendrait effectivement à diminuer la couverture.

**Le président:** J'emploie le terme de coassurance au sens large, comme vous le faites sans doute vous-même. Ce pourrait être une franchise, le non-paiement des intérêts, un abaissement des plafonds, et cetera. Il y a toutes sortes de manières de procéder.

**M. Bartholemew:** D'après ce que je sais des autres pays, aucun, à ma connaissance, n'a jamais diminué la couverture. Il faudrait poser la question aux experts de la SADC. Personnellement, je ne me souviens pas qu'on l'ait déjà fait. Je peux toutefois vous donner un exemple un peu différent: les États-Unis ont été le deuxième pays à créer un régime national d'assurance-dépôts, le premier à le faire ayant été la Tchécoslovaquie en 1928, si je ne m'abuse.

Cuba y est venu ensuite, en 1950, je crois. Si Cuba a adopté l'assurance-dépôts, c'est parce qu'il craignait une fuite des dépôts vers les États-Unis où une telle protection existait. Craindre la fuite des dépôts pour des questions d'assurance n'a donc rien de nouveau. Aux États-Unis, si j'en juge d'après les mouvements de fonds lors de la crise des caisses d'épargne, on sentait nettement que les institutions jugées les plus susceptibles de fermer ont perdu des dépôts au profit de celles considérées plus sûres. Il faudrait que je vérifie les chiffres pour m'assurer si ces institutions jugées plus sûres étaient aussi les plus grandes.

[Texte]

Certainly, if any questions arose in the markets about the safety of institutions, you would see those flows move rather quickly to large institutions. Smaller institutions might benefit from flows to their institutions if they had to increase their price for a temporary point of time; but as soon as the markets were to see that institutions could be closed and deposits were at risk, you might see the flows go the other way. In fact, that is one of the uncertainties that can cause problems in a deposit insurance system — this business of the way the market reacts and the flows move through uncertainty.

There is some empirical evidence. We did see premiums being charged or assessed by depositors to institutions for uninsured deposits and uninsured other borrowings to those institutions in the United States, for institutions that were insolvent or close to insolvent. And we did see those premiums being charged, which reflect the difference in the coverage and the way that they believed that the coverage would be there. But the absolute flow from larger to smaller? I am not convinced; I don't think there is any empirical evidence.

**The Chairman:** In your three strategies, one of the things that you suggest is that more market-based approaches can be used. You also said, in your first sentence or two in response to my question, that coinsurance of some form was not the only market-based form of approach; and yet in your paper, and in some of the other material that I read that came from you, the primary market-based approach which you have talked about is coinsurance of some form.

If one did not want the negative consequences that you have suggested might occur as a result of coinsurance, but simultaneously wanted to introduce a more market-based system, what would you do? Can you tell us a little about that?

**Mr. Bartholemew:** Having thought about all the different proposals for many years, sometimes I switch. Actually, in the United States I liked coinsurance a lot; but the convincing argument for me was that depositors were a poor class of creditor to exercise discipline. The proposal I guess I am happiest with at the time — and this is my own opinion — would be the subordinated debt proposal. Now, the subordinated debt proposal means many things to many people.

**The Chairman:** Can you enlarge on that? That was going to be my next question.

**Mr. Bartholemew:** Let me talk about it the way I am talking about it. Credit should be given to a number of people: The Federal Reserve Bank of Chicago had developed a subordinated debt proposal, and they have an excellent paper on it; I believe that I cited it in here. At least, I hope that I cited it in here; if not, I could get a copy of it and have it sent. Also, George Benston, a professor at Emory University, has touted subordinated debt, and others seem to have come up and talked about it.

What the subordinated debt proposal would do would be to create a separate class of creditors to a depository institution. The institution would be required to maintain a level of subordinated

[Translation]

Manifestement, si jamais les marchés doutaient de la stabilité d'une institution, les fonds seraient rapidement déplacés vers les grandes institutions. Les plus petites pourraient profiter de ces transferts si elles étaient obligées d'augmenter leurs prix temporairement, mais dès que les clients constateraient qu'elles sont susceptibles de fermer et qu'eux risquent de perdre leurs dépôts, les fonds se remettraient sans doute à circuler en sens inverse. D'ailleurs, c'est ce genre d'inconnues qui peut créer des problèmes à un régime d'assurance-dépôts — la réaction du marché et les transferts en période d'incertitude.

Il y a une certaine évidence empirique. Il est arrivé que des déposants exigent des institutions une prime pour les dépôts non assurés et pour d'autres prêts non assurés à ces institutions aux États-Unis parce qu'elles étaient insolvables ou presque. Et ces primes correspondent à l'assurance et reflètent la perception qu'ont les clients de la couverture. Cependant, je ne suis pas convaincu que les dépôts seraient retirés des petites institutions et placés dans des plus grandes. Il n'y a pas d'évidence empirique à ce sujet.

**Le président:** Dans vos trois stratégies, vous suggérez entre autres d'employer des méthodes davantage axées sur le marché. Au début de votre réponse à ma question, vous avez également dit que la coassurance quelle qu'elle soit n'était pas la seule méthode de ce type. Pourtant, dans votre mémoire, et dans certains autres documents que vous nous avez fournis et que j'ai lus, la principale méthode axée sur les forces du marché, c'est celle de la coassurance.

Si l'on veut éviter les répercussions négatives qui, selon vous, découleraient de la coassurance, tout en souhaitant un régime tenant davantage compte du marché, que faut-il faire? Pouvez-vous nous en parler?

**M. Bartholemew:** Comme je réfléchis depuis des années aux différentes suggestions proposées, il m'arrive de changer d'idée. En fait, je privilégiais la coassurance pour les États-Unis, mais je me suis laissé convaincre par l'argument voulant que les déposants ne forment pas la catégorie de créanciers la mieux placée pour imposer une certaine discipline. La solution qui me plaît le plus en ce moment — et c'est bien personnel — c'est la dette subordonnée. Je précise que cette proposition n'a pas le même sens pour tous.

**Le président:** Pouvez-vous préciser? C'était justement ma prochaine question.

**M. Bartholemew:** Laissez-moi vous exposer le sens que moi, je lui donne. Il faut rendre à César ce qui appartient à César: la Federal Reserve Bank de Chicago a soumis un projet comportant une dette subordonnée et elle a rédigé un excellent document sur le sujet que je crois avoir mentionné dans mon texte. Du moins, j'espère l'avoir fait. Sinon, je peux me procurer un exemplaire de leur étude et vous le faire parvenir. De plus, George Benston, professeur à l'Université Emory, a énormément vanté la solution de la dette subordonnée, et d'autres aussi se sont mis à en parler.

Cette solution créerait en fait une catégorie distincte de créanciers d'une institution de dépôt. Cette dernière serait tenue de maintenir un certain niveau de dette subordonnée qui doit être



[Text]

debt. You have it on short term, and it must always be renewable. Since this class knows that they are low on the totem pole — just in front of shareholders — and that they will lose money if the institution fails, we can get pricing information from the subordinated debt. If an institution starts to go into trouble, we should see the subordinated debt prices go up. But there is another aspect.

**The Chairman:** Can I just stop you and ask you something? That assumes a degree of sophistication and knowledge on the part of the subordinated debt holders that you effectively implied would not necessarily exist with your average depositor; is that right?

**Mr. Bartholemew:** It would, and this is the other thing that we will have to make sure of. We are getting into this in the United States from the Comptroller's office on things like mutual funds, et cetera. The supervisor would have to make absolutely certain that everyone knew that subordinated debt is not insured, and there is no government guarantee, and they are at risk. And there should be no payment; once you make that payment, then you have really reduced your own discipline. I mean, we have gotten into, in the United States, making absolutely certain on mutual funds that institutions must declare that this is not insured, and you must understand that. And we had some problems with sub-debt in the United States with some savings and loans. But it goes a little bit further to improve one's sophistication.

One of the other aspects of the proposal on subordinated debt is to give this class of creditors particular powers: If an institution were to get into particular trouble — maybe their capital had deteriorated — maybe, under a mandatory system of prompt corrective action that includes this class of creditors, this class of creditors could fire management, they could fire the board of directors or replace boards of directors, or replace members of boards of directors. There is a legal problem with removing an entire board of directors, because you cannot have any time when there is not somebody running the place. But certainly, you could allow the subordinated debt holders to start exercising more authority.

This really comes from George Benston, and I totally agree with him. Subordinated debt holders could become the new shareholders and owners of the institution. You would structure your system so that you could trigger it, where they now become the owners and now they are truly at risk.

**The Chairman:** That gets converted into equity in some form?

**Mr. Bartholemew:** Exactly. I have always been interested in that. Equity, to me, in an institution is a residual: Assets minus liabilities equals your net worth. If you don't have anything, then it is really only converted into a representation of nothing, or the liability of the insolvency, if you have such laws.

[Traduction]

à court terme et constamment renouvelable. Donc, comme ces créanciers sauraient qu'ils se situent à un rang assez bas — immédiatement devant les actionnaires — et qu'ils perdront de l'argent si l'institution fait faillite, la dette subordonnée permettrait d'obtenir des renseignements sur la fixation des prix. Quand une institution commence à éprouver des difficultés, les prix de la dette subordonnée augmentent. Mais il y a aussi autre chose.

**Le président:** Permettez que je vous interrompe pour poser une question? Cela suppose aux titulaires de la dette subordonnée certaines connaissances que ne posséderait pas nécessairement le déposant moyen, comme vous l'avez laissé entendre, n'est-ce pas?

**M. Bartholemew:** En effet, et nous devons précisément nous en assurer. Aux États-Unis, au bureau du contrôleur, on commence à s'intéresser à plusieurs options telles que les fonds mutuels, et cetera. Le superviseur devrait être certain que tous savent que la dette subordonnée n'est pas assurée, que le gouvernement n'offre aucune garantie et qu'ils prennent donc des risques. Il ne devrait y avoir aucun remboursement, sinon cela signifie que la discipline se relâche. Aux États-Unis, nous nous assurons à la fois que les institutions déclarent que les fonds mutuels ne sont pas assurés et que les clients l'ont bien compris. Il y a tout de même eu des problèmes avec la dette subordonnée de certaines caisses d'épargne. Mais cela contribue davantage à informer les gens.

La proposition suggérant une dette subordonnée confère aussi des pouvoirs particuliers à cette catégorie de créanciers. Ainsi, lorsqu'une institution a des difficultés — son capital a diminué, par exemple — cette catégorie de créanciers peut choisir parmi la gamme de mesures qui doivent être prises rapidement et impérativement et soit renvoyer les directeurs ou les membres du conseil d'administration, soit les remplacer. Il est juridiquement difficile de renvoyer tous les administrateurs en même temps parce qu'il faut avoir constamment quelqu'un pour s'occuper de l'entreprise. Néanmoins, les titulaires de la dette subordonnée pourraient certainement commencer à exercer plus de pouvoir.

Cette proposition a été avancée par George Benston et je suis totalement d'accord avec lui. Les titulaires de la dette subordonnée pourraient devenir les nouveaux actionnaires propriétaires de l'institution. Il suffirait de structurer le système de manière à pouvoir déclencher ce mécanisme de remplacement afin que les créanciers deviennent les nouveaux propriétaires et assument alors tous les risques.

**Le président:** Est-ce que la dette est convertie en une participation financière quelconque?

**M. Bartholemew:** Parfaitement. Cela m'a toujours intéressé. Pour moi, une participation financière dans une institution équivalait à un reste, puisque sa valeur nette équivalait à la différence entre l'actif et le passif. S'il ne reste rien, elle représente une somme nulle ou le passif de la faillite, là où de telles règles existent.



[Texte]

But, in any event, through that kind of empowerment the subordinated debt holders would now probably become more sophisticated. I know that I would not be allowed to own subordinated debt; but if I were not a bank supervisor, I might be interested in subordinated debt. Then again, for my savings account, if I wanted it to be risk-free I would not go into subordinated debt; I would go with the insured deposit. But with proper disclosure, the subordinated debt holders should know what they are doing.

**The Chairman:** Just two comments, and then Senator Sylvain has some questions. You just said two things that are interesting. You said "with adequate disclosure"?

**Mr. Bartholemew:** Absolutely.

**The Chairman:** I would like to know exactly what you mean by that. Secondly, surely the only people who would buy the subordinated debt would be institutions who are in effect pretty sophisticated investors in their own right?

**Mr. Bartholemew:** They might be, but you may also have individuals buying subordinated debt. But I would presume, depending upon the level of subordinated debt that you were asking to be held, that it would be institutional.

**The Chairman:** And the level, I presume, would be set as a percentage of capital of some kind or other?

**Mr. Bartholemew:** That is typically the way the proposal is advanced.

**The Chairman:** Finally, you said disclosure. What would need to be disclosed that is not now disclosed? I am thinking, for instance, of a typical financial institution with a quarterly statement and an annual audited financial statement, and so on.

**Mr. Bartholemew:** I have to speak from U.S. experience, because I am not completely familiar with yours. We have a schedule that the corporations must file for tax purposes; it provides a considerable amount of information which is separate from the call report. I can never remember if it is the "Y nine" or something like that.

One of the problems with the accounting of all firms is that the different statements say different things to different people, in the way that you measure your equity position and also your profits, et cetera. Having that information fully disclosed would be useful.

The debate that we would have in the United States would be whether subordinated debt holders would also be privy to supervisory classifications of institutions, and I honestly cannot say yet whether I would advocate disclosure of that information. There is some downside for having a supervisor's opinion being placed on an institution, which I can understand; but I do not know that there would be too much more information.

There would be one set of information which I think would be useful and would not be damaging to the institution, but might have to be examined; that would be their interest rate risk position. And it might also be useful to improve the reporting on

[Translation]

De toute façon, en leur donnant un tel pouvoir, les titulaires de la dette subordonnée seront probablement plus avertis. Je sais que je ne serais probablement pas autorisé à être créancier de deuxième rang, mais si je ne surveillais pas les banques, je serais probablement intéressé à détenir une dette subordonnée. Évidemment, je ne choisirais pas d'investir mes épargnes dans une telle créance puisque je préférerais un compte ne comportant aucun risque, et donc un compte de dépôts assurés. Mais si les renseignements nécessaires étaient dévoilés, les titulaires de la dette subordonnée devraient savoir ce qu'ils font.

**Le président:** Je voudrais faire deux observations, puis le sénateur Sylvain aura la parole. Vous apportez deux précisions intéressantes. Vous dites «à condition que les renseignements nécessaires soient dévoilés»?

**M. Bartholemew:** Effectivement.

**Le président:** Je voudrais savoir ce que vous entendez par là au juste. Il me semble aussi que seules des institutions qui sont déjà des investisseurs assez avertis voudront acheter une part de la dette subordonnée, n'est-ce pas?

**M. Bartholemew:** Peut-être, mais il y aura toujours des particuliers qui voudront en acquérir aussi une partie. Mais selon la proportion de la dette subordonnée qu'il faudra détenir, ce seront plutôt des institutions qui seront intéressées.

**Le président:** Je présume que cette proportion correspondra à un pourcentage du capital?

**M. Bartholemew:** C'est généralement déterminé de cette façon, en effet.

**Le président:** Vous avez aussi parlé de renseignements à dévoiler. Ne sont-ils pas tous déjà connus? Une institution financière type, par exemple, publie des rapports trimestriels et un état financier annuel vérifié, et cetera.

**M. Bartholemew:** Je dois vous parler de ce qui se fait aux États-Unis puisque je ne suis pas vraiment au courant de ce qui se passe ici. Toutes les sociétés doivent remplir une formule pour le fisc; elles y révèlent énormément de renseignements qu'on ne trouve pas dans le rapport exigé par les autorités bancaires. Je pense que c'est la formule «Y neuf» ou quelque chose du genre.

Le problème, c'est que chacun interprète à sa manière les divers rapports comptables produits par les entreprises puisque tout le monde ne calcule pas de la même manière les capitaux propres, les profits, et cetera. Il serait donc utile d'avoir tous les renseignements nécessaires à ce sujet.

Aux États-Unis, certains voudront que les titulaires de la dette subordonnée soient informés du classement des institutions par les autorités bancaires, et très franchement, je n'ai pas encore décidé si, personnellement, je serai pour. Il n'y a pas que des avantages à dévoiler l'opinion d'un superviseur sur une institution, mais je ne vois pas quels autres renseignements pourraient être communiqués.

Il y en a bien une série qui serait utile selon moi et qui ne ferait aucun tort à l'institution concernée, c'est celle sur les risques inhérents aux taux d'intérêt qu'elle pratique. Il pourrait aussi être avantageux de communiquer plus d'informations sur la concentra-

[Text]

concentrations of the investments of the institution. This is something that we are looking at in the United States, which FDICIA mandated us as a supervisor to do, to try to be better able to determine how concentrated the institution is in its particular investments. If we had known better how American banks and thrifts had been concentrated in commercial real estate or other things, it might have been useful — not only of the institution we are concerned with, but of all institutions and where the industry is headed.

**The Chairman:** And you say that you are looking at doing that, or you have done that already?

**Mr. Bartholemew:** All the federal agencies in the United States are required to develop proposals for examining interest rate risk. We still have not released that study yet; it is still being discussed. And concentration risk will be taking a little bit longer. Concentration risk is great in theory, but it is tough to develop a method in practice that could be used by supervisors; though certainly, it is a priority for us to develop one.

**The Chairman:** Would it be your guess that in fact such a system will be put in place in the next several years in the U.S.?

**Mr. Bartholemew:** I really couldn't comment.

**The Chairman:** Thank you. Senator Sylvain?

**Senator Sylvain:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Bartholemew, your presentation was just excellent; I wish that I had understood it all; but it was just marvellous.

The first thing I would like to ask you is this: All of the things you say are, I am sure, very good, but are they as applicable in Canada as they are in the United States? Our system of banking and everything else is, as you know, somewhat different. The concentration of the financial institutions into, really, six large groups is probably more pronounced than it would be in the United States. So, knowing that our system is different and our laws are somewhat different, would your recommendations apply just as broadly in Canada as they do in the United States?

**Mr. Bartholemew:** I would rather not reply specifically to Canada, if I can avoid it. But if I could respond in general, I think that the comments that I have written and delivered would be applicable in general to all countries that operate a deposit insurance or deposit guarantee system. There might be some certain kinds of exceptions, but I really do not think so, based upon the way that I tried to write this testimony.

The one thing that I would like to emphasize is that the prompt corrective action aspect of FDICIA, to me, is wonderful. It establishes a mandatory closure rule; and — something that I did not put in here — FDICIA was the first time in the United States, except for one small clause in the National Bank Act, that regulators were required to close institutions. Imagine! They did not have to close them. We had thrifts that were open for 14 years in an insolvent condition, losing money and paying dividends.

[Traduction]

tion des investissements. La FDICIA nous a donné, à titre de contrôleurs des banques, le mandat de trouver le moyen d'arriver à mieux déterminer le degré de concentration des investissements d'une institution. Si nous avions su à quel point les banques et caisses d'épargne américaines avaient concentré leurs investissements dans l'immobilier commercial ou ailleurs, cela aurait pu être utile — non seulement pour mieux connaître l'institution concernée, mais pour avoir une idée de l'orientation de l'industrie en général.

**Le président:** Et la mesure est-elle envisagée ou déjà appliquée?

**M. Bartholemew:** Tous les organismes fédéraux américains sont tenus de soumettre des projets sur la détermination des risques liés aux taux d'intérêt. Notre étude n'a pas encore été rendue publique parce qu'elle fait encore l'objet de discussions. Quant à celle sur les risques inhérents à la concentration, elle prendra un peu plus de temps. En théorie, c'est bien beau le risque de la concentration, mais en pratique, c'est laborieux de trouver une méthode dont pourraient se servir les contrôleurs des banques; c'est néanmoins l'une de nos priorités.

**Le président:** Croyez-vous qu'un tel système sera mis en pratique aux États-Unis d'ici quelques années?

**M. Bartholemew:** Je ne saurais dire.

**Le président:** Merci. Sénateur Sylvain?

**Le sénateur Sylvain:** Merci, monsieur le président. Monsieur Bartholemew, vous avez fait un exposé vraiment excellent. J'aurais bien aimé tout saisir, mais c'était quand même très bien.

Voici ma première question. Toutes ces solutions que vous jugez très bonnes peuvent-elles s'appliquer aussi bien au Canada qu'aux États-Unis? Vous n'êtes pas sans savoir que notre système bancaire, et tout le reste, est quelque peu différent. La concentration des institutions financières dans six grandes catégories est sans doute plus prononcée ici qu'aux États-Unis. Donc, sachant que notre système est différent, que notre législation n'est pas identique à la vôtre, vos recommandations s'appliqueraient-elles aussi largement au Canada qu'aux États-Unis?

**M. Bartholemew:** Si vous permettez, je préfère ne pas traiter précisément du Canada. Je peux néanmoins vous répondre en général. Les observations que je vous ai exposées devraient pouvoir s'appliquer à tous les pays qui ont un régime d'assurance ou de garantie des dépôts. Il peut y avoir certaines exceptions, mais j'en doute, étant donné l'optique dans laquelle j'ai rédigé mon mémoire.

J'insiste surtout sur les dispositions de la FDICIA concernant l'application rapide de mesures correctives qui sont vraiment fantastiques. Elles imposent la fermeture impérative et — je ne crois pas vous l'avoir dit — c'est la première fois aux États-Unis, exception faite d'une petite disposition de la National Bank Act prévoyant que l'organisme de réglementation des banques est tenu de fermer une institution. Vous vous rendez compte! On n'était pas obligé de fermer une institution. Certaines caisses d'épargne sont restées ouvertes pendant quatorze ans alors qu'elles étaient



[Texte]

**Senator Sylvain:** That is remarkable.

**Mr. Bartholemew:** We had some insolvent banks that were paying dividends; they were not open as long. Fortunately, the supervisors did not allow them to go that long.

The regulators were not forced to close them. FDICIA forced that, and it makes the rule explicit; everyone knows the rule. Now, FDICIA is debated in the United States. The supervisors are not exactly comfortable with it, because it removes discretion, a great power. But I can say that the improvement in the banks' financial statements and the thrifts' financial statements, for whatever reasons, was not squandered away in dividends or bonuses; they recapitalized. I think that was a pretty good message that, if you improve your closure rule and you let them know you are going to do it, the market will behave.

**Senator Sylvain:** One of the things that we have discussed here, and had witnesses testify on, is the question of the regulators and the people who eventually pay the losses. I am sorry that I was not briefed on FDICIA; is that both a regulator and a payer? Evidently, FDICIA has the power to go in and change everything except the total board of directors. Are they also the people who pay the losses?

**Mr. Bartholemew:** No. The FDICIA is the law which changed the FDIC.

**Senator Sylvain:** So it is not an organization?

**Mr. Bartholemew:** No, no. FDICIA is the Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act.

**Senator Sylvain:** All right. Now, the regulators of the financial institutions in the United States are not the deposit insurance organization?

**Mr. Bartholemew:** Well, actually, the FDIC is one of the three regulators at the federal level.

**Senator Sylvain:** Three regulators, all right.

**Mr. Bartholemew:** We have three. We have a rather complex regulatory system.

**Senator Sylvain:** Does this cover insurance companies as well as trust companies?

**Mr. Bartholemew:** We do not regulate and supervise insurance companies at the federal level in the United States.

**Senator Sylvain:** That is true, yes. I should have known that. You talked about insurance and adopting insurance principles to do this; and the chairman asked you about the question of coinsurance, and you seemed to be a little less than enthusiastic about coinsurance. Is it because you prefer a straight deductible, or no participation?

**Mr. Bartholemew:** No. Actually, in the United States what we had more on reduction and coverage was not just the coinsurance; it was also a single account, lowering the overall

[Translation]

insolvables, qu'elles étaient déficitaires et qu'elles versaient des dividendes.

**Le sénateur Sylvain:** C'est vraiment incroyable.

**M. Bartholemew:** Certaines banques insolvables versaient aussi un dividende, mais elles ne sont pas restées ouvertes aussi longtemps. Heureusement, les contrôleurs ne les ont pas laissées faire des affaires bien longtemps.

Donc, l'organisme de réglementation n'était pas tenu d'imposer la fermeture. En vertu de la FDICIA, c'est maintenant obligatoire et la règle est vraiment explicite. Tout le monde la connaît. La FDICIA fait l'objet d'un débat en ce moment aux États-Unis. Les contrôleurs ne sont pas tout à fait à l'aise parce qu'ils n'ont plus de discrétion, un pouvoir fort intéressant. Mais je vous assure que l'amélioration des résultats des banques et des caisses d'épargne ne s'est pas envolée en dividendes ou en primes; les institutions ont restructuré leur capital. Le message était très clair. Quand on durcit la règle sur les fermetures et qu'on laisse savoir son intention de l'appliquer, le marché se comporte mieux.

**Le sénateur Sylvain:** Nous avons discuté entre autres des organismes de réglementation et de ceux qui doivent éventuellement assumer les pertes. Plusieurs témoins en ont également traité. C'est vraiment dommage qu'on ne m'ait rien dit sur la FDICIA. Est-ce qu'elle régit les banques tout en remboursant leurs pertes? Évidemment, la FDICIA a le pouvoir de tout changer sauf le conseil d'administration au complet. Est-ce que c'est elle aussi qui indemnise les pertes.

**M. Bartholemew:** Non. La FDICIA, c'est la loi qui a modifié la FDIC.

**Le sénateur Sylvain:** Ce n'est donc pas un organisme?

**M. Bartholemew:** Non, pas du tout. FDICIA signifie *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act*.

**Le sénateur Sylvain:** Très bien. Alors, les organismes de réglementation des institutions financières aux États-Unis n'ont rien à voir avec la société d'assurance-dépôts?

**M. Bartholemew:** En fait, la FDIC est l'un des trois organismes fédéraux qui réglementent les banques.

**Le sénateur Sylvain:** Il y en a donc trois.

**M. Bartholemew:** Nous en avons trois parce que nous avons un système de réglementation plus complexe.

**Le sénateur Sylvain:** Est-ce que ces organismes contrôlent aussi les compagnies d'assurance et les compagnies de fiducie?

**M. Bartholemew:** Les compagnies d'assurance ne sont pas réglementées et contrôlées au niveau fédéral aux États-Unis.

**Le sénateur Sylvain:** C'est vrai. J'aurais dû le savoir. Vous avez pourtant parlé d'assurance et de la nécessité d'appliquer les principes des assurances. Quand le président vous a interrogé au sujet de la coassurance, vous avez semblé un peu moins enthousiaste. Est-ce parce que vous préférez une simple franchise ou aucune participation?

**M. Bartholemew:** Non. En fait, ce que nous avons de plus aux États-Unis sur la diminution de la couverture ne se limitait pas à la coassurance. C'était un compte unique avec abaissement



[Text]

limit. We debated and debated. Since I was a staff member at CBO, we talked not with senators or congressmen; we talked with their staffs; and the debates were endless, it seemed.

The problem was that we did not think that any of the techniques to reduce coverage got us anything. Politically, it looked wonderful. We could say we had reduced the coverage, we had kept the limits down, but it really did not get us that much, because depositors were not going to be able to exercise the discipline. So, when we talked about other market discipline practices, if I were a private insurer I would never offer a flat rate for insurance.

**Senator Sylvain:** Of course not.

**Mr. Bartholemew:** I would offer risk-based. But there are problems with that, as well. Given that deposit insurance is not really insurance, nobody really knows how to price it. That, by the way, is one of the other reasons why they had suggested subordinated debt, and also reinsurance; they were hoping maybe the market could price it and give them some indication. Then they found out that actually the market was not really sure how to price this. The benefit, however, of the risk-based premiums in the United States, at least of having the schedule, again is like a closure rule: It tells you what will happen to you if you get into this condition, and it imposes a financial cost to you.

**Senator Sylvain:** Mr. Chairman, I have about fourteen other questions, but if you will permit one more, I will pass the questioning on.

**The Chairman:** I would like to ask a supplementary before you do that. On the risk-based premiums in the U.S., I know the schedule is public.

**Mr. Bartholemew:** Right.

**The Chairman:** Do you as a consumer know where on the schedule your institution is? In other words, do you know the degree of riskiness that the regulators have associated with your institution? And I ask the question because in testimony before this committee, when the issue was put to the witness about risk-based insurance, the witness's response was that it was a good idea, except that, the minute it was made known that an institution was anything other than top-grade, there would be an absolute run on the institution. So, what is the sense in having risk-based premiums, if in fact the consumer does not know it?

**Mr. Bartholemew:** Well, we have not seen a run.

**The Chairman:** Does the consumer know, in the United States, what risk category you put his institution in?

**Mr. Bartholemew:** Well, you know the schedule. Let me tell you what you know.

**The Chairman:** All right.

[Traduction]

du plafond global. Nous avons eu des discussions à n'en plus finir. Comme j'étais un employé du CBO, je n'ai pas discuté avec des sénateurs et des membres du Congrès, seulement avec les membres de leur personnel, et les discussions se sont éternisées, du moins ce fut mon impression.

Nous avons cru qu'aucune des techniques employées pour réduire la couverture donnait quoi que ce soit. Du point de vue politique, c'était parfait. On pouvait affirmer que la couverture était réduite, que les plafonds étaient plus bas, mais en fait, cela ne nous a rien donné puisque les déposants ne pouvaient pas imposer une certaine discipline. C'est pourquoi quand on a envisagé d'autres techniques pour instaurer une discipline de marché, j'ai dit que jamais je n'offrirais une prime d'assurance forfaitaire si j'étais dans l'entreprise privée.

**Le sénateur Sylvain:** Évidemment.

**M. Bartholemew:** Je proposerais une prime calculée en fonction du risque. Mais cette solution n'est pas parfaite non plus. Comme l'assurance-dépôts n'est pas une assurance véritable, personne ne sait vraiment comment déterminer le montant des primes. C'est d'ailleurs une autre raison pour laquelle on a proposé la dette subordonnée et la réassurance. On espérait ainsi que le marché déterminerait des prix qui donneraient certaines indications. On s'est rendu compte par la suite que le marché ignorait aussi comment apprécier l'assurance. Le fait d'avoir une liste des primes calculées en fonction du risque aux États-Unis offre le même avantage que la règle sur la fermeture: on sait ce qui arrivera si l'on se retrouve dans une situation donnée, et on doit assumer un coût financier.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur le président, j'ai encore une douzaine de questions à poser, mais si vous m'en autorisez encore une, je m'en tiendrai à celle-là.

**Le président:** Auparavant, je voudrais poser une question supplémentaire. Au sujet des primes calculées en fonction des risques aux États-Unis, je sais que cette liste est publique.

**M. Bartholemew:** C'est exact.

**Le président:** En tant que consommateur, savez-vous où sur la liste se situe votre institution de dépôt? Autrement dit, connaissez-vous le degré de risque que les contrôleurs associent à votre institution? Si je vous le demande, c'est parce qu'un témoin a traité de cette question devant le comité et que, selon lui, les primes d'assurance calculées sur les risques étaient une bonne idée, sauf que dès qu'une institution se verrait attribuer une cote un peu moins reluisante, ce serait la ruée pour retirer les dépôts. Or, à quoi cela sert-il de calculer les primes en fonction des risques, si les consommateurs ne les connaissent pas?

**M. Bartholemew:** Eh bien, il n'y a pas eu de ruée vers les banques.

**Le président:** Alors le consommateur américain sait-il quel facteur de risque a été attribué à son institution de dépôt?

**M. Bartholemew:** Vous connaissez l'existence de la liste. Je vais vous dire ce que je sais.

**Le président:** Très bien.

[Texte]

**Mr. Bartholemew:** You know the schedule, and you know from the quarterly reports how much in deposits you have, which is the base upon which that schedule is charged; you can fairly well determine what the premium should have been. One of my staffers, who had also been at the Congressional Budget Office when we were not privy to the supervisory ratings that the federal regulators had applied in the risk-based premiums incorporation, had a program which could pretty well figure out what the supervisory ratings were for individual institutions, based upon their level of capitalization and what it appeared had happened. It does not provide perfect information, but it does provide certain information. Actually, the supervisory ratings were not so much important as the capitalization. So, you were not really providing that much more information.

**The Chairman:** In fact, as I listened to you, my reaction was that your real answer to my question was "No". I said, "Do I as a consumer know the risk category you put it in?" And the real answer is no. I mean, if I go through a lot of trouble I can figure it out; but if I am just an ordinary simple depositor here, I don't have any idea.

**Mr. Bartholemew:** No. But one of the interesting phenomena that we have in the United States with the advent of personal computers and all these financial analysts is that they certainly start doing things like what are called "Bank Watch," et cetera, that try to give some indication of the health of institutions. So, you can see things from that.

That does not seem to be a major concern of disclosure, flows going from institutions one to another because of the difference in the premium. I am saying that the information is available. Certainly, if you had a sophisticated investor, such as in subordinated debt or other kinds of lendings to a major institution, they would have it available. Or large, uninsured depositors would probably be able to figure it out.

**The Chairman:** Senator Sylvain, one last question?

**Senator Sylvain:** You did sort of get into my question.

**The Chairman:** I know. I am sorry. I have a tendency to do that, as you know. Go ahead.

**Senator Sylvain:** On that same theme, just the other day there was a report on TV, on the morning business news show, that the average investor in Canada really does not know a whole lot about investing. He does not know, for instance, that if the interest rates go up, the price of the bonds will probably go down, or vice versa. We are talking about a not very sophisticated group of people; but these are the people who have all the GICs in various institutions that are covered.

Given that, and given the fact that the regulatory body is more or less effective in their control, then, in your loss-limitation things, is it necessary to impose, or should we really impose, on the depositor a penalty because he is not sophisticated enough to

[Translation]

**M. Bartholemew:** On connaît la liste et l'on sait grâce aux rapports trimestriels quel est le montant des dépôts dans une institution — ce qui sert à établir la liste —, on peut donc calculer assez précisément quelles devraient être les primes. L'un de mes employés, qui avait déjà travaillé au Congressional Budget Office, la Commission des finances du Congrès, au moment où nous ignorions les cotes dont se servaient les contrôleurs fédéraux pour calculer les primes en fonction des risques, avait un programme qui lui permettait de déduire avec assez d'exactitude quelles étaient les cotes pour chaque institution à partir de son niveau de capitalisation et de ce qui semblait s'être passé. Ce n'est pas parfait, mais cela permet tout de même d'obtenir certains renseignements. D'ailleurs, les cotes de surveillance importent moins que le niveau de capitalisation; cela ne fournit donc pas tellement plus d'informations.

**Le président:** En vous écoutant, j'en conclus que la vraie réponse à ma question c'est «Non». J'ai demandé: «Est-ce que, en tant que consommateur, je sais dans quelle catégorie de risque vous classez mon institution de dépôt?» Et la vraie réponse, c'est non. Évidemment, si je me donne énormément de mal pour faire des calculs, je finirai par le découvrir, mais si je suis un simple déposant moyen, je n'en aurai pas la moindre idée.

**M. Bartholemew:** C'est vrai. Mais il se produit un phénomène intéressant aux États-Unis depuis la prolifération des ordinateurs personnels et de tous ces analystes financiers: on commence à produire des documents tels que *Bank Watch* qui donnent des indications sur la santé financière des institutions. On peut ainsi apprendre certaines choses.

On ne semble pas vraiment craindre que la communication de ces renseignements entraîne le déplacement des dépôts d'une institution à l'autre selon le montant de la prime. Mais les renseignements sont disponibles. Évidemment, les investisseurs avertis comme ceux qui sont titulaires d'une dette subordonnée ou d'autres types de prêts à une grande institution, auraient ces renseignements à leur disposition. Et ceux qui ont de gros dépôts non assurés seraient sans doute capables eux aussi de découvrir ces renseignements.

**Le président:** Sénateur Sylvain, une dernière question?

**Le sénateur Sylvain:** Vous avez un peu abordé celle que je voulais poser.

**Le président:** Je sais. Je suis désolé. Vous savez que j'ai cette fâcheuse tendance. Allez-y.

**Le sénateur Sylvain:** Sur le même sujet, il y a eu l'autre jour à la télévision, à l'émission du matin sur les affaires, un reportage disant que l'investisseur moyen au Canada ne connaissait pas grand-chose en fait sur l'investissement. Il ignore par exemple que, si les taux d'intérêt augmentent, le prix des obligations va sans doute diminuer, ou vice versa. Ce sont ces investisseurs pas très au courant qui détiennent tous les CPG dans les diverses institutions assurées.

Pour cette raison, et comme l'organisme de réglementation réussit plus ou moins à contrôler les banques, si l'on veut arriver à limiter les pertes, faut-il absolument imposer une pénalité au déposant qui ne lit pas vos listes et tous vos autres documents?



[Text]

read your schedules and all of these other things? If that is so, then wouldn't the last resort for payment be a reinsurance with the government? I do not know if you can tie those things together. It becomes, then, a national responsibility, if you will, to protect the weak investor.

**Mr. Bartholemew:** I want to make a distinction between investor and depositor.

**Senator Sylvain:** Well, yes; I am sorry. I am not talking about mutual funds.

**Mr. Bartholemew:** One of the principal reasons why deposit insurance was introduced in the United States was to protect the payments mechanism which the banks were servicing. The payments mechanism is extraordinarily important for the economic functioning.

I always use my father as example. He has two Ph.Ds, but he really does not understand the difference between an insured deposit and an annuity. I hate to admit that, but sometimes I have that with him. I can also remember him, during the thrift crisis, calling me up and saying, "They are closing my institution; is my money really safe?" And I said, "I can't legally answer that, but it does say that you are insured." But he was nervous about it. Well, I can sympathize with that; and I guess that is why I am sympathetic to the notion of having deposit insurance. The director at CBO had testified on several occasions, "Well, maybe we should extend coverage to all liabilities." That won't get you anything; then you will have no risk in the system. So, you do have to draw a line.

In the United States, I think that our coverage is adequate. A person who is completely and thoroughly risk-averse with small amounts of money can go in with deposits at institutions. Of course, they can also go with U.S. savings bonds, although there are certain transactions costs when dealing with our savings bonds, or go to treasury's with a "10,000". So there is access to them, and I think that that access is important.

Going beyond that, however, people should understand that an investment is a risk; but it is the responsibility of those offering those investment opportunities to disclose that they are at risk, and it may require the supervisor and the deposit insurer to enforce that disclosure that there is a risk. The problem that we had in the United States was that, when we did not close institutions, or sometimes it was the manner in which we closed institutions, we also covered people who were not insured. Well, this creates uncertainty.

You asked for other market disciplines; one of the interesting ones is that we impose "haircuts". We impose loss on uninsured creditors now, and they do this before the fact: They go in and make an estimate of the loss; they impose a "haircut" so that these uninsured parties now know that they are subject to a loss. They are no longer subject to this discretionary coverage. They feel that this has been an improvement. Only time will tell; it is still too soon, but people feel better with this.

[Traduction]

Dans l'affirmative, ne faudrait-il pas en dernier ressort se réassurer auprès du gouvernement? J'ignore s'il est possible de relier tout cela. C'est comme si le gouvernement avait la responsabilité de protéger l'investisseur moins futé.

**M. Bartholemew:** Je tiens à faire la distinction entre un investisseur et un déposant.

**Le sénateur Sylvain:** Vous avez raison. Je suis désolé. Je ne vaudrais pas parler des fonds mutuels.

**M. Bartholemew:** L'assurance-dépôts a été adoptée aux États-Unis dans le principal but de protéger le mécanisme de paiement qu'utilisaient les banques. Ce mécanisme est primordial pour le fonctionnement de l'économie.

Je me sers toujours de mon père comme exemple. Il détient deux doctorats, mais il ne fait pas vraiment la différence entre un dépôt assuré et un versement périodique. J'ai honte de l'avouer, mais cela provoque parfois des discussions entre nous. Je me souviens aussi de la fois où, au moment de la crise des caisses d'épargne, il m'a téléphoné pour me demander si son argent était en sécurité parce qu'on fermait son institution de dépôt. Je lui ai dit que la loi m'interdisait de lui répondre, mais qu'au moins il savait qu'il était assuré. Il était quand même nerveux. Je peux le comprendre et c'est sans doute pour cette raison que je suis sympathique à l'idée d'avoir une assurance-dépôts. Le directeur du CBO a déclaré à plusieurs reprises qu'il faudrait peut-être assurer tous les risques. Mais s'il n'y a plus aucun risque, cela ne donne plus rien. Il faut donc fixer une limite.

Aux États-Unis, je crois que l'assurance est suffisante. Celui qui craint par-dessus tout les risques et qui ne place que de petites sommes peut déposer dans plusieurs institutions. Bien entendu, il peut aussi acheter des obligations d'épargne des États-Unis, quoique les transactions de nos obligations d'épargne s'accompagnent de certains frais, ou encore acheter des bons du Trésor de 10 000 \$. Donc, les gens qui n'aiment pas le risque ont un certain choix et je trouve qu'il doit en être ainsi.

Cependant, au-delà de cela, les gens devraient comprendre qu'investir, c'est prendre un risque, mais il revient à ceux qui proposent des investissements de dévoiler les risques qu'ils comportent et cela peut obliger le contrôleur et l'assureur des dépôts à imposer la communication des risques. Ce qui n'allait pas aux États-Unis, c'était parfois notre manière de fermer les institutions, et parfois le fait d'indemniser ceux qui n'étaient pas assurés lorsque nous fermions des institutions. Cela crée une certaine incertitude.

Vous avez demandé quels autres moyens nous avons d'amener les forces du marché à agir. L'un des plus intéressants, c'est l'imposition de pertes aux créanciers non assurés, ce que nous faisons maintenant à l'avance; c'est-à-dire qu'on évalue la perte et on impose la soustraction de ce montant pour les parties non assurées afin qu'elles sachent qu'elles pourront subir une perte. Elles ne sont plus admises à une assurance discrétionnaire. On trouve que c'est mieux ainsi. Seul l'avenir nous dira si l'on a



[Texte]

**The Chairman:** Senator Stewart.

**Senator Stewart:** Thank you. This has been most interesting testimony, and the material supporting the testimony is also interesting. In the paper *Reforming Federal Deposit Insurance*, at introductory page 12, you say, "The central goal of regulating depositories is to ensure effective and efficient financial services that contribute to economic growth and stability." Later on you say, "Second, the safe haven provided by insured deposits protects small and unsophisticated depositors from loss."

Now, it is probably a question to which I ought not to expect a precise answer, but the fact that you start off by saying that the central goal is to help maintain the financial system seems to imply that that is more important than protecting the small and unsophisticated depositors; is that a correct deduction? It is somewhat important here in Canada, I suspect more important than in the United States.

**Mr. Bartholemew:** Actually, this, too, was debated, especially in the 1930s. We did a lot of investigation of the hearings and testimony that went on in the 1930s about deposit insurance. It was fiercely debated. President Roosevelt was opposed to it; he finally signed off on it on a compromise.

It was absolutely fascinating that we could read this testimony which was then about 60 sixty years old, and there were no differences from the testimony that we were preparing at the time; the exact same issues were being discussed, including what you just raised. Interestingly, policymakers tend to emphasize goals that are relevant at the time that they feel they are most relevant; and as economists, we have noticed that policymakers change their goals and change the emphasis.

Certainly in the United States, the protection of small depositors — they used to call them small and unsophisticated depositors, or the "widow and orphan" — was extremely important. But in an overall sense — and I really, truly believe this, especially given all the attention that the economists have paid to deposit insurance in the United States — I think that the stability factor that deposit insurance provides in structurally reducing systemic risk is probably the most important feature.

The lesson that we learned in the 1980s was that, if you do this, if you provide a government guarantee, you potentially impose a tremendous loss; and this is what then got into the statement when the Congressional Budget Office, in an unusual precedent, decided to use the word "should" when we testified to Congress. We thought they should do this, because we felt it was a budget matter.

It was pointed out that the fund need not be self-sustaining, that an economy may suffer a catastrophe, and in the United States we suffered a catastrophe — the banking panics of the 1930s — that deposit insurance could have thwarted. In the 1980s what we were suffering was structural change in the industry, with many

[Translation]

raison et, même si c'est encore trop tôt pour le savoir, les gens préfèrent ce système.

**Le président:** Sénateur Stewart.

**Le sénateur Stewart:** Merci. L'exposé a été des plus intéressants et la documentation fournie est elle-même fort intéressante. À la page 12 de l'introduction de l'étude *Reforming Federal Deposit Insurance*, on peut lire ce qui suit: «La réglementation des institutions de dépôt a comme principal objectif d'assurer des services financiers efficaces et rentables qui contribuent à la croissance et à la stabilité économiques». Un peu plus loin, vous dites encore: «Deuxièmement, l'abri sûr fourni par les dépôts assurés protège contre les pertes les petits épargnants peu avertis».

Je ne devrais probablement pas m'attendre à recevoir une réponse précise à la question que je vais vous poser, mais étant donné que vous commencez par dire que le but principal est d'aider à maintenir le système financier, on peut penser que c'est plus important que de protéger les petits épargnants peu avertis; est-ce que je me trompe? Pour nous, au Canada, c'est assez important, peut-être plus qu'aux États-Unis.

**M. Bartholemew:** En réalité, cela a aussi fait l'objet d'un débat, surtout dans les années 30. Nous avons longuement étudié les audiences et les témoignages sur l'assurance-dépôts à cette époque. Le débat a été passionné. Le président Roosevelt était contre, mais il a fini par accepter un compromis.

C'était tout à fait fascinant de lire ces témoignages qui dataient alors d'une soixantaine d'années car ils se rapprochaient en tous points de ce que nous nous préparions à exposer à notre tour. C'était exactement les mêmes questions qui venaient sur le tapis, y compris celle que vous soulevez. Ce qui est intéressant, c'est que les décideurs ont tendance à insister sur les objectifs qui leur paraissent les plus pertinents à ce moment-là et, en tant qu'économistes, nous avons constaté que tant les objectifs que les priorités des décideurs varient.

Aux États-Unis, il est certes extrêmement important de protéger les petits déposants, ceux qu'on appelait les petits épargnants peu avertis, ou «la veuve et l'orphelin». Mais dans l'ensemble — et j'en suis sincèrement convaincu, surtout étant donné toute l'attention que les économistes ont consacrée à l'assurance-dépôts aux États-Unis — je crois que la stabilité qu'apporte l'assurance-dépôts en réduisant structurellement le risque systémique, est sans doute la considération la plus importante.

La leçon que nous avons tirée une leçon des années 80, c'est qu'en accordant une garantie gouvernementale, on peut imposer une perte considérable. C'est pourquoi le Congressional Budget Office a créé un précédent en employant le verbe «devrait» dans sa déclaration devant le Congrès. Nous avons cru que c'était nécessaire parce que cela concernait le budget.

On a souligné que le fonds n'avait pas besoin d'être autosuffisant, qu'une économie peut subir une catastrophe; et aux États-Unis, nous en avons vécu une — la panique dans les banques dans les années 30 — que l'assurance-dépôts aurait pu éviter. Dans les années 80, nous avons traversé une période de

[Text]

marginal firms failing; a huge structural change was taking place. In such a catastrophe, the government has to back the fund for an orderly transition in the market.

The one interesting thing about the thrift crisis and the banking problems in the United States in the 1980s was that we had thousands — literally thousands — of bank, thrift, and credit union failures; we did not have runs.

**Senator Stewart:** I know that you do not want to talk about Canada specifically, but if it could be said that the structure of the banking system in a country was such that, even without a system of government insurance for deposits, the government could not afford to allow any one of the major banking players to go under, then surely the argument for deposit insurance is considerably reduced?

**Mr. Bartholemew:** Oh, absolutely; but I don't believe that any institution is too big to fail.

**Senator Stewart:** I am not arguing that; I am not proposing that.

**Mr. Bartholemew:** I want to be careful of my language, here. Any institution can fail; that has been demonstrated in the United States. It has clearly been demonstrated in the United States that anybody could fail, from the smallest to the largest. I am not pointing out extremes; I am just saying that there were some larger and smaller institutions. The question was whether the supervisor or the regulator or the deposit insurer was willing to recognize that failure and do something about it.

Now, I come from a different context, where I don't believe that there is any institution so important that we could not take action against that institution to rectify its situation. I believe that there are some institutions which are too large to liquidate, but I think that all institutions could be subject to recapitalization, and in that form I would call it resolution.

So, you see, I happen to believe that it would always be the case that all institutions are subject to that. However, as many governments do have implicit or explicit "too big to fail" policies, I have a problem with that because it creates an implicit guarantee. Implicit guarantees create uncertainty in the market; that uncertainty detracts from the efficiency in the market, in that the government sometimes might intervene, sometimes might not intervene.

**The Chairman:** I just have a short supplementary. Is that why you went to mandatory closure rules, so that in fact you could not have a situation in which the government had the right to close but did not necessarily close? You wanted to introduce into the marketplace a degree of absolute certainty?

**Mr. Bartholemew:** Not exactly. There is another aspect of FDICIA which allows us not to have to close the doors of institutions that go below two per cent; but it requires the signatures of all the regulators, as well as the Secretary of the Treasury. And there are political consequences of having to sign off and keep such institutions open.

[Traduction]

changements structurels de l'industrie et de nombreuses entreprises marginales ont alors fait faillite. C'était une transformation considérable. Lorsqu'une telle crise survient, le gouvernement doit financer le fonds afin que le marché arrive à traverser la période de transition.

On a ainsi constaté que, pendant la crise des caisses d'épargne et des banques aux États-Unis dans les années 80, alors que, littéralement, des milliers de banques, de caisses d'épargne et de coopératives de crédit ont fait faillite, il n'y a eu aucune ruée.

**Le sénateur Stewart:** Je sais que vous ne voulez pas parler du Canada en particulier, mais si la structure du système bancaire d'un pays était telle que, même sans assurance-dépôts gouvernementale, le gouvernement ne pouvait pas se permettre de perdre une seule des grandes banques, l'assurance-dépôts n'aurait plus tellement de raison d'être, n'est-ce pas?

**M. Bartholemew:** Vous avez raison, mais je ne crois pas qu'une institution puisse jamais être trop grande pour faire faillite.

**Le sénateur Stewart:** Je n'en disconviens pas, mais ce n'est pas ce que je veux dire.

**M. Bartholemew:** Je dois vraiment peser mes mots. N'importe quelle institution peut faire faillite, nous l'avons prouvé aux États-Unis. De la plus petite à la plus grosse, n'importe laquelle peut faire faillite. Je ne veux pas insister sur les extrêmes, mais parmi les entreprises en faillite, on retrouvait des institutions plus petites et d'autres plus grandes. Cela dépend si le contrôleur, l'organisme de réglementation ou l'assureur des dépôts est disposé à admettre qu'il y a faillite et à agir en conséquence.

Évidemment, dans mon pays la situation est différente et je ne crois pas qu'une institution puisse jamais être assez importante pour que nous refusions de l'obliger à corriger la situation si elle a des difficultés. Il y a effectivement certaines institutions qui sont beaucoup trop grandes pour pouvoir être liquidées, mais je crois qu'elles pourraient néanmoins être tenues de restructurer leur capital, ce qui pourrait être une forme de dissolution.

Comme vous voyez, je crois que toutes les institutions devraient toujours être soumises à ces mesures. Cependant, comme bien des gouvernements ont une politique implicite ou non de ne pas mettre en faillite les institutions les plus grandes, cela crée une garantie tacite que je trouve inacceptable. Ces garanties tacites créent dans le marché une incertitude qui nuit à son efficacité parce qu'il est impossible de savoir si le gouvernement choisira d'intervenir ou non.

**Le président:** Je voudrais poser une brève question supplémentaire. Est-ce pour cette raison que vous avez choisi la règle de la fermeture obligatoire, afin que le gouvernement n'ait plus le loisir de garder une institution ouverte même s'il a le droit de la fermer? Voulez-vous offrir au marché une certitude absolue?

**M. Bartholemew:** Pas vraiment. Une autre disposition de la FDICIA nous autorise à ne pas fermer une institution dont la réserve tombe sous la barre des deux pour cent, mais cela exige la signature de tous les organismes de réglementation en plus de celle du secrétaire au Trésor. De plus, toute décision de garder ouvertes de telles institutions a des conséquences politiques.



[Texte]

I have learned a lot since coming to the position of Comptroller of the Currency and being privy to how they handle institutions, and I am hoping that we will be coming out with a study this fall on the supervisory action. Supervisory actions turn out to be very effective, when they are applied. If you see an institution that operates in what we would consider a troubled range — either operating in what we would believe to be an unsafe or unsound fashion or operating at too low a capital level — you can impose some of these disciplinary actions; you can order it to cease and desist. It is not "Cease and desist everything;" it is "Cease and desist this practice."

From what I am told by our special supervision people, these supervisory actions have been very effective, going to boards of directors and saying, "You have to do this," and "We are going to order you to do this." And it was interesting that the boards of directors, then, realized that they had to take these kinds of actions to turn the institution around. What we found during the thrift crisis was they were not taking the supervisory actions that they were allowed to take; they took very few supervisory actions.

Perhaps I could provide a study I did with James Barth, from Auburn University, when he and I were both at the Bank Board. We tried to determine how many supervisory actions they had taken, and they had not even kept a record. They of course did not even know how many institution they resolved, they had so many.

But it was difficult to see how these actions were taken. When they looked at the banking authorities and saw that they were using these supervisory actions and not going to resolution — we did not have to liquidate an institution; we did not have to take control of the institution, but ordered the actions — we could have institutions turn around and be rehabilitated. But it was necessary for the supervisor to come in and insist on the action. What FDICIA does is it takes that concept and makes it mandatory so that you do not have the problems that had erupted in the thrift crisis.

**Senator Stewart:** This is helpful. How many of these supervisors or regulators do you have?

**Mr. Bartholemew:** How many?

**Senator Stewart:** Yes.

**Mr. Bartholemew:** We have one for thrifts — well, excuse me; we have one for credit unions, the National Credit Union Administration, which operates its own insurance fund, the National Credit Union Share Insurance Fund; we have a thrift supervisor, the Office of Thrift Supervision, which used to be the Federal Home Loan Bank Board; for banks, and this gets a little confusing, because we sort of moved over with some of the thrifts, we have three regulators. One is the federal reserve system, which also has supervision responsibility —

[Translation]

J'ai beaucoup appris depuis que je travaille pour le *Comptroller of the Currency* parce que j'ai pu observer comment on y traitait les institutions en difficulté. J'espère que nous pourrions rendre publique cet automne une étude sur les mesures de surveillance. Ces mesures s'avèrent très efficaces, quand elles sont appliquées. Lorsqu'une institution nous paraît en difficulté — soit parce qu'elle agit de façon risquée ou parce qu'elle maintient une réserve trop basse — on peut imposer certaines de ces mesures disciplinaires. On peut même émettre une ordonnance de ne pas faire qui vise uniquement la pratique inacceptable.

D'après ce que me disent ceux qui sont chargés de la surveillance, ces mesures sont très efficaces; on peut obliger les conseils d'administration à les appliquer et rendre des ordonnances s'ils n'obtempèrent pas. C'est généralement à ce moment-là qu'ils se rendent compte qu'ils doivent prendre de telles mesures s'ils veulent rétablir la situation financière de leur institution. Pendant la crise des caisses d'épargne, nous nous sommes rendu compte que les contrôleurs ne prenaient pas les mesures qu'ils avaient le droit d'appliquer; en fait, ils agissaient très peu.

Je pourrais peut-être vous fournir le rapport d'une étude que j'ai effectuée avec James Barth, d'Auburn University, lorsque lui et moi étions tous deux membres du Bank Board. En tentant d'évaluer le nombre de mesures prises par les contrôleurs, nous avons constaté qu'ils ne conservaient même pas de dossiers. Ils ne savaient pas non plus combien d'institutions ils avaient dissoutes parce qu'elles étaient trop nombreuses.

Il était donc difficile de déterminer dans quelles situations les mesures avaient été prises. Quand les institutions se rendaient compte que les autorités bancaires allaient suggérer des mesures correctives sans imposer la dissolution — il n'était pas obligatoire de liquider une institution, ni d'en assumer le contrôle, mais on pouvait ordonner que certaines mesures soient prises — elles pouvaient arriver à redresser leur situation. Il fallait néanmoins que le contrôleur insiste pour qu'elles appliquent les mesures convenues. La FDICIA s'inspire du même concept mais elle a rendu ces mesures impératives. Ainsi, les problèmes qui ont surgi au moment de la crise des caisses d'épargne ne se répéteront pas.

**Le sénateur Stewart:** C'est utile. Combien de contrôleurs avez-vous?

**M. Bartholemew:** Combien?

**Le sénateur Stewart:** Oui.

**M. Bartholemew:** Il y en a un pour les caisses d'épargne — excusez-moi. Il y en a un pour les coopératives de crédit, c'est la *National Credit Union Administration* qui gère son propre fonds d'assurance, le *National Credit Union Share Insurance Fund*; il y a le contrôleur des caisses d'épargne, appelé *Office of Thrift Supervision*, qui s'appelait auparavant le *Federal Home Loan Bank Board*. Pour les banques, c'est un peu plus compliqué parce qu'il y a eu certains changements comme pour les caisses d'épargne. Il y a trois contrôleurs. L'un est le *Federal Reserve System* (système fédéral de réserve) qui est aussi chargé de surveiller —



[Text]

**Senator Stewart:** Yes, but I really mean personnel.

**Mr. Bartholemew:** Personnel?

**Senator Stewart:** The picture that I am beginning to get is of a large army of people moving around the United States.

**Mr. Bartholemew:** Oh, they don't move too much; we have them in district offices.

**Senator Stewart:** In a free enterprise economy?

**Mr. Bartholemew:** I do not have the exact numbers; I can't remember.

**Senator Stewart:** Well, roughly; 50,000?

**Mr. Bartholemew:** I would not want to comment, because I really cannot remember the exact number.

**Senator Stewart:** Too many to count.

**Mr. Bartholemew:** The resolution trust corporation alone had 7,000 individuals working for it to resolve failed thrifts. But you must recognize as well that our supervisory system is different from those in all other countries; we use an on-site supervisory system which requires a considerable number of examiners in the field. Now, I know at our headquarters office for the Comptroller of the Currency, we have 700. That is the headquarters office, of which 400 are computer experts.

**Senator Stewart:** All right. Now, let's go back to the experience of the failure of the savings and loan companies. Where you had a company which had gone under, to avoid more specific language, what were the financial consequences for, let us say, managers, assuming that they did not own a lot of stock or shares in the company? What were the consequences for directors? Tell us about the shareholders, too; but I am particularly interested in managers and directors.

**Mr. Bartholemew:** And owners, because for the thrift crisis you also had some single-owned thrifts who also took management positions.

**Senator Stewart:** Yes.

**Mr. Bartholemew:** I would have to generalize. The institution is seized and resolved; the directors are gone. Depending upon the quality of the management, and the question of whether the management was negligent itself, or whether it had contributed to the failure, or whether there was fraud involved, in a lot of cases the existing management was retained for their expertise. In some cases, we replaced management.

**Senator Stewart:** All right. I realize that in some cases there may well have been fraud; but I am assuming that that was not the typical pattern. It is certainly not what you adduced as the explanation of the crisis.

**Mr. Bartholemew:** Correct. However, I should mention that, given the number of institutions that we had, even an insignificant amount of fraud created a large amount in absolute terms.

[Traduction]

**Le sénateur Stewart:** Je comprends, mais je parlais des employés.

**M. Bartholemew:** Des employés?

**Le sénateur Stewart:** C'est que je commence à avoir l'impression que vous avez une armée d'employés qui se déplacent un peu partout aux États-Unis.

**M. Bartholemew:** Détrompez-vous, ils ne se déplacent pas tant que cela, ils travaillent dans des bureaux de district.

**Le sénateur Stewart:** Dans une économie de libre-entreprise?

**M. Bartholemew:** Je ne me souviens pas du nombre exact d'employés.

**Le sénateur Stewart:** Mais en gros, il y en a 50 000?

**M. Bartholemew:** Je préfère ne pas m'avancer parce que je ne me souviens vraiment pas du nombre exact.

**Le sénateur Stewart:** Ils sont trop nombreux.

**M. Bartholemew:** La Resolution Trust Corporation a elle seule avait 7 000 personnes qui travaillaient à la liquidation des caisses d'épargne qui ont fait faillite. N'oubliez pas que notre système de contrôle est différent de celui des autres pays. Nous faisons des vérifications sur place, ce qui exige un nombre considérable d'examineurs. Je sais qu'au bureau principal du *Comptroller of the Currency*, il y en a 700. De ce nombre, 400 sont des informaticiens.

**Le sénateur Stewart:** Très bien. Revenons-en à la faillite des caisses d'épargne. Lorsqu'une institution coulait, pour éviter d'employer des termes plus précis, quelles étaient les conséquences financières pour les administrateurs, en supposant qu'ils ne possédaient pas beaucoup d'actions dans la compagnie? Quelles étaient les conséquences pour les membres du conseil d'administration? Parlez-nous aussi des actionnaires, mais je veux surtout savoir ce qui arrivait aux directeurs et aux administrateurs.

**M. Bartholemew:** Et aux propriétaires, parce que dans le cas des caisses d'épargne, plusieurs appartenaient à un seul propriétaire qui y travaillait aussi comme cadre.

**Le sénateur Stewart:** En effet.

**M. Bartholemew:** Je serai obligé de généraliser. L'institution est saisie et dissoute; les directeurs sont renvoyés. Selon la qualité de la gestion, et la réponse à la question de savoir si la direction elle-même a été négligente, si elle a contribué à la faillite, ou s'il y a eu fraude, bien souvent la direction en place est restée à cause de son expertise. D'autres fois, nous avons remplacé les cadres.

**Le sénateur Stewart:** Très bien. Je comprends que dans certains cas il ait pu y avoir fraude, mais je présume que ce n'était pas courant. Ce n'est certainement pas ce que vous avez laissé entendre dans votre explication de la crise.

**M. Bartholemew:** C'est exact. Je dois toutefois ajouter qu'étant donné le nombre des institutions, même un nombre de fraudes négligeable représentait une somme considérable.

[Texte]

**Senator Stewart:** All right. Let me come at my point another way: How much responsibility is imposed upon a manager or a director? How much is he or she personally financially liable for, if he or she contributes to the failure of one of these companies — and not in a fraudulent way?

**Mr. Bartholemew:** This is a tough question, and it is not really my area of expertise, as I learned from our general counsel's office at the Bank Board. We had a considerable amount of what was deemed by the Bank Board as professional negligence on the part of boards of directors and managers. In fact, when we did a survey of 100 of the institutions that were resolved in 1988, 96 per cent of the cases were considered to have professional negligence involved.

Now, directors are not personally liable for their shares, but they are subject to civil suits and subject to criminal action, as are owners who are in a management or director capacity. They were subject to those civil suits, as were the legal firms, as were the accounting firms, the auditing firms, the appraising firms. In the United States, they have sued just about every one of those categories to try to make recoveries. There were severe difficulties with that, because of the number of cases.

What I don't know, because I am not a lawyer, is on what grounds they would be sued in terms of negligence.

**Senator Stewart:** I guess the question that is rising in my mind is this: How far are you going with your new legislation towards a situation in which government is providing the prudence which one would normally expect to have located in the directors and the management? You talk about prudential supervision. You know, it seems to me that the implication is that responsibility is being relocated; in other words, to use an analogy, it is as if you have coaches and they are directing the players out on the floor.

**Mr. Bartholemew:** This is my opinion. In my opinion, I would prefer that we were not the coaches; that we were the policemen. This comes from experience from the thrift crisis, where, as I pointed out, fraud was not a contributing factor to the failures, but it certainly was a significant factor to the losses. The kinds of things that thrift managers, owners, and directors who committed fraud did were outrageous — totally, thoroughly, completely outrageous. The negligence was outrageous, the stupidity was outrageous.

Those kinds of things do require a referee to come in and say, "This is outrageous and does require some actions." But certainly the supervisor should not be saying, "This is where you should be placing your investments." In my opinion, what the supervisor is supposed to be doing is to make sure that the management system is in place, the corporate governance of the organization is in place for a prudently operated private business. And I guess, to me, the idea is to prevent the outrageous. I cannot overemphasize to you the outrageous things that we saw.

**Senator Stewart:** Yes. That is very helpful, because I was somewhat misled by, for example, the sentence, "Consensus exists on two points: That capital requirements be strengthened,

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Très bien. Je vais poser ma question différemment. Quel degré de responsabilité est imputé à un cadre ou à un administrateur? S'il a contribué à la faillite de l'institution, même sans intention frauduleuse, de quel montant doit-il répondre?

**M. Bartholemew:** La question n'est pas simple et ce n'est vraiment pas mon domaine, comme l'a appris le bureau du conseiller juridique du *Bank Board*. Le *Bank Board* a estimé qu'il y avait eu énormément de fautes professionnelles de la part des conseils d'administration et des cadres. En fait, quand nous avons fait une enquête sur 100 des institutions liquidées en 1988, nous avons constaté que, pour 96 d'entre elles, on avait jugé qu'il y avait eu négligence professionnelle.

Les membres du conseil d'administration n'ont pas à répondre personnellement de leur participation financière, mais ils peuvent faire l'objet de poursuites civiles et criminelles au même titre que les propriétaires qui occupaient un poste de cadre ou d'administrateur. Il y a eu des poursuites civiles contre eux autant que contre les bureaux d'avocats, de comptables, de vérificateurs et d'experts. Aux États-Unis, on a poursuivi presque toutes ces personnes dans l'espoir de récupérer son argent. Le nombre de causes inscrites a créé de graves difficultés.

Ce que j'ignore, parce que je ne suis pas avocat, c'est les motifs sur lesquels se fondaient les poursuites pour négligence.

**Le sénateur Stewart:** La question suivante me vient alors à l'esprit: jusqu'où votre nouvelle loi va-t-elle pour que le gouvernement impose la prudence qu'on devrait normalement attendre des administrateurs et des cadres? Vous parlez d'un contrôle prudentiel. Cela me donne à penser qu'on déplace les centres de responsabilité. Autrement dit, pour faire une analogie avec le sport, c'est comme si les entraîneurs se mettaient à diriger les joueurs en se mêlant au jeu.

**M. Bartholemew:** C'est ce que je pense. Personnellement, je préférerais ne pas jouer le rôle de l'entraîneur mais celui du policier. Cela résulte de la crise des caisses d'épargne parce que, comme je vous l'ai dit, bien que la fraude n'ait pas contribué aux faillites, elle a été déterminante pour ce qui est du montant des pertes. Ce que les cadres, les propriétaires et les administrateurs de caisse d'épargne qui ont commis des fraudes ont pu faire était parfaitement scandaleux. La négligence et la stupidité étaient elles aussi aberrantes.

Quand de telles choses se produisent, il faut qu'un arbitre s'impose pour mettre de l'ordre. Mais ce n'est pas le rôle du contrôleur de recommander des investissements. Selon moi, le contrôleur est censé veiller à ce qu'il y ait un système de gestion et que l'institution soit gérée comme une entreprise privée selon des principes de gestion prudente. Je pense qu'il faut avant tout éviter tout comportement scandaleux. Vous ne pouvez pas vous imaginer toutes les horreurs que nous avons découvertes.

**Le sénateur Stewart:** Je comprends. C'est très utile parce que je m'étais laissé induire en erreur par la phrase suivante: «Deux points font consensus: il faut augmenter la réserve de capital et



[Text]

and that prudential supervision be enhanced." But by "prudential supervision," you do not mean what I initially thought you meant.

**Mr. Bartholemew:** No. We do not mean that we are going to go in and tell the institution what to do. We are going to say that the prudential supervision is for us: For protecting the insurance fund, for protecting taxpayers, for protecting the economy.

**Senator Stewart:** All right. Thanks for now. That is it for now.

**The Chairman:** Thank you. I wonder, Mr. Bartholemew, if I could just ask you a couple of questions, and then we will go back to Senator Sylvain for the last question. You said in your testimony that the U.S. rejected coinsurance when it did FDICIA; why?

**Mr. Bartholemew:** As I mentioned before, I think the discussion came down to two reasons. One, I believe the policymakers were finally convinced that depositors were not those that would exercise the discipline, or could exercise the discipline; and they felt that it would not gain them anything. As well, on coverage we also talked about reducing coverage to single accounts, et cetera. There were some practical matters involved so that we did not know how exactly to implement these things.

In the United States, we have a real problem on private disclosure of individual things. People have suggested things like, "Well, we will have one social security number for everybody." That is a problem in the United States, because naturally not everybody has a social security number, even though we are supposed to. They did not know whether or how often you could get coverage on that social security number; what if you deposited in ten institutions that failed in a year? So, they did not know the practical implications of how to be able to do that.

I guess the predominant factor was that prompt corrective action and a stronger closure rule were the items that were most attractive with then trying to introduce other items which were less debateable, such as introducing risk-based deposit insurance premiums, imposing haircuts, et cetera; they were less debateable than, say, a coinsurance system would be.

You know, one might also say, and I really would not be able to tell, that it might have been politically very difficult to reduce coverage by way of coinsurance.

**The Chairman:** So, there was at least an element of political acceptability?

**Mr. Bartholemew:** There very well may have been; I really would not be able to judge.

**The Chairman:** Can I ask you one other question? On page 11 of your testimony, you talk about the fact that almost half of the countries operating national systems of deposit insurance use a strategy which essentially transfers all of the risks to the private sector, for example, there is no government guarantee. But you then go on to say that there is nevertheless an implicit government guarantee. You also said in your testimony, however, that implicit guarantees are a bad idea,

[Traduction]

améliorer le contrôle prudentiel». Mais vous ne prêtez pas aux mots «contrôle prudentiel» le sens que je leur prêtai au début.

**M. Bartholemew:** Non. Cela ne signifie pas que nous allons dire aux institutions quoi faire. Le contrôle prudentiel doit servir à protéger le fonds d'assurance, les contribuables et l'économie.

**Le sénateur Stewart:** Très bien. Je vous remercie. Je n'ai pas d'autres questions pour le moment.

**Le président:** Merci. Monsieur Bartholemew, j'aimerais vous poser encore quelques questions, puis je redonnerai la parole au sénateur Sylvain qui vous en posera une dernière. Vous avez dit dans votre exposé que les États-Unis avaient rejeté la coassurance en adoptant la FDICIA; pourquoi?

**M. Bartholemew:** Comme je l'ai déjà dit, je crois que la décision s'est jouée sur deux motifs. Premièrement, je crois que les décideurs se sont finalement laissé convaincre que ce n'était pas aux déposants d'imposer une discipline, ou qu'ils n'étaient pas en mesure de le faire. Les décideurs ont aussi cru que cela ne leur rapporterait rien. En outre, à propos de la couverture, il a été question de la restreindre aux comptes simples, et cetera. Comme cela posait plusieurs problèmes pratiques, nous ne savions pas au juste comment appliquer ces formules.

Aux États-Unis, la communication de renseignements personnels fait vraiment problème. D'après certains, chacun a son numéro de sécurité sociale. Le problème, c'est que même si chacun est censé avoir son numéro, ce n'est pas le cas. On n'arrivait pas à savoir quelle protection apporterait le numéro de sécurité sociale. Qu'arriverait-il à ceux qui auraient des dépôts dans dix institutions ayant fait faillite la même année? On n'arrivait donc pas à déterminer comment mettre en pratique les solutions proposées.

Ce qui a été déterminant, c'est que les mesures correctives prises rapidement et la règle de fermeture plus sévère étaient les deux principes les plus intéressants; ensuite on a voulu proposer les autres mesures moins discutables telles que les primes d'assurance calculées sur les risques, les pertes obligatoires, et cetera. Ces mesures étaient beaucoup moins controversées qu'un système de coassurance.

On pourrait aussi prétendre — et ce n'est pas à moi de juger — que, d'un point de vue politique, ç'aurait été très difficile de diminuer la couverture en optant pour la coassurance.

**Le président:** Il y avait donc au moins un élément politique qui entraînait en jeu?

**M. Bartholemew:** Cela se peut fort bien, mais je suis incapable d'en juger.

**Le président:** Puis-je vous poser une autre question? À la page 11 de votre mémoire, vous dites que près de la moitié des pays qui ont un régime national d'assurance-dépôts utilisent comme stratégie la cession de tous les risques à l'entreprise privée; autrement dit, il n'y a aucune garantie gouvernementale. Vous poursuivez toutefois en disant qu'il y a néanmoins une telle garantie tacite. Pourtant, vous avez affirmé un peu plus tard que ce n'était pas une bonne idée d'offrir des garanties tacites parce



[Texte]

because nobody really knows what the rules are, and that the rules ought to be explicit.

Does it follow from that logic, because this a conclusion that I would have drawn from those two statements, that if there is an explicit government guarantee, then the insurance system should not be operated by the private sector? In other words, you believe that you can have a private-sector-operated insurance system with an explicit government guarantee?

**Mr. Bartholemew:** I know that it is done. My preference is that you have a government-operated system, if the government is the one that is offering the explicit guarantee.

**The Chairman:** Why is that your preference?

**Mr. Bartholemew:** Again, because if you have a private insurance system, depending upon its funding arrangement, the government still has an implicit guarantee. There have been a number of proposals in the United States for a self-insurance kind of scheme, some of them based upon the German system. The flaws of those were pointed out, and I discuss them in this paper. Essentially you have a government guarantee, but who is responsible, and who are you going to call forward if there are problems? It has been clearly demonstrated in the United States that we had problems with our deposit insurance system. So it might be best if we knew who was responsible and who was accountable.

**The Chairman:** So it is an accountability issue as much as anything else?

**Mr. Bartholemew:** Well, I happen to believe in the accountability issue. I know that my wife would say I am a Federalist. I also believe in states' rights, et cetera; but when I come down to government guarantees, if the federal government is offering it, then the federal government is the one that should be doing it.

I also believe that as a government official I am subject to full disclosure, and I am accountable for my actions; and I think that is a good thing. One of the nice things about the Congressional Budget Office was that we in the general accounting office were charged with oversight of the actions of these agencies of regulation, supervision, deposit insurance, et cetera. It was, in my opinion, terrific that somebody was checking what they were doing. These agencies are government agencies, but they, too, can make mistakes; they can make policy decisions which others disagree with; so it should be subject to public disclosure. I believe in that, and I think that that is very healthy.

It is not clear that we could have done many things differently during the thrift crisis, but if there had been greater disclosure we might have done things sooner, and that might have saved us a lot of money.

**The Chairman:** Senator Sylvain.

**Senator Sylvain:** Thank you, Mr. Chairman. We have had groups in here, particularly the actuaries, who seemed to indicate to us that they could foretell when something was going to go

[Translation]

que personne ne sait alors quelles en sont les règles alors que toute règle doit être explicite.

En suivant le même raisonnement, et comme c'est la conclusion que je tire de ces deux affirmations, peut-on dire qu'en cas de garantie gouvernementale formelle, le régime d'assurance ne devrait pas être administré par l'entreprise privée? Autrement dit, croyez-vous qu'il est possible d'avoir un régime d'assurance administré par le secteur privé lorsque le gouvernement offre une garantie formelle?

**M. Bartholemew:** Je sais que cela se fait. Personnellement, je privilégie un régime administré par l'État, si c'est le gouvernement qui offre une garantie formelle.

**Le président:** Pourquoi?

**M. Bartholemew:** Parce que même s'il y a un régime d'assurance privé, le gouvernement continue d'offrir une garantie tacite, suivant le mécanisme de financement. Aux États-Unis, plusieurs ont proposé une forme d'auto-assurance, quelques-uns s'inspirant du modèle allemand. On en a souligné les faiblesses que j'expose dans ce document. En essence, il y a une garantie gouvernementale, mais qui est vraiment responsable et à qui va-t-on demander des comptes en cas de problème? Comme nous avons été à même de constater aux États-Unis que notre régime d'assurance-dépôts avait des défauts, il est préférable de savoir qui est responsable et qui doit rendre des comptes.

**Le président:** C'est donc aussi une question de responsabilisation?

**M. Bartholemew:** Eh bien, moi, je crois à l'importance de la responsabilisation. Je sais que d'après ma femme, je suis un fédéraliste. Mais je crois aussi au droit des États et à tout le reste, mais pour ce qui est des garanties de l'État, si c'est le gouvernement fédéral qui les offre, alors c'est lui qui devrait en assumer l'entière responsabilité.

Je crois aussi qu'en tant que fonctionnaire, je me dois de communiquer tout ce que je sais, et je suis responsable de mes actes. Je trouve que c'est très bien ainsi. L'avantage du *Congressional Budget Office*, c'est qu'au service de comptabilité générale, nous étions chargés de superviser l'activité de ces organismes de réglementation, de contrôle, d'assurance-dépôts, et cetera. Selon moi, c'était génial que quelqu'un surveille ce qu'ils faisaient. Ces organismes représentent l'État, mais ils ne sont pas à l'abri des erreurs. Ils peuvent aussi prendre des décisions de principe avec lesquelles d'autres pourraient ne pas être d'accord. Ils devraient donc être tenus d'informer le public. J'en suis fermement convaincu et je trouve que c'est tout à fait sain.

Je ne sais pas ce qui aurait pu être fait différemment lors de la crise des caisses d'épargne, mais si certaines choses avaient été connues, nous aurions sans doute agi plus rapidement, ce qui nous aurait fait épargner beaucoup d'argent.

**Le président:** Sénateur Sylvain.

**Le sénateur Sylvain:** Merci, monsieur le président. Nous avons entendu certains groupes, notamment les actuaires, selon lesquels il était possible de prévoir que quelque chose était

[Text]

wrong. The accountants can always tell us when it is wrong and why it went wrong, but very few people can tell us the future; and they seemed to think they could do that. I do not know whether you know what information our organizations get from the financial institutions. Are you any good at foretelling what is going to happen down there? What information do you normally use in order to look into the future and say a particular company is going to go belly up in another six months? Because you did indicate that you did go in there and take corrective action, or force corrective action. Now, can you really do this on an audit once every two or three years?

**Mr. Bartholemew:** Oh, I don't believe that you can do it on an audit every two or three years. But let me come back to your original question. One of the reasons that I was brought to the Congressional Budget Office was to do the actuarial projections for the deposit insurance fund net outlays.

**Senator Sylvain:** Are you an actuary?

**Mr. Bartholemew:** No.

**Senator Sylvain:** No.

**Mr. Bartholemew:** And I apologize to any actuaries who might ever be present, or ever look at our system; but we developed what we economists called an actuarial projection technique. One problem with it: We did not have much history. In fact, actuaries require history of some events; right? Well, in the United States, we did not have a lot of failures prior to the 1980s, so there was not a lot of information to go on to be able to give us some projections of what was going on.

But we developed a rather simplistic method, an actuarial based method, not for individual institutions; we did it for the industry as a whole. We developed about seven or eight different techniques for making projections; none of them were perfect. And in fact, we have always argued that those techniques should not be used to identify specific institutions; it is only for an aggregate-based structure.

Now, on the other side, however, economists can give you flags based upon the call reports and other information to tell you that an institution might be in trouble. And to be really simplistic, if you see an institution which is insolvent, you know it is in trouble. You might laugh now, but during the thrift crisis, 1982, we had 600 of them who were reporting insolvency, and nobody was doing anything to them. That is an interesting note to think about.

**Senator Stewart:** You mean they stayed open?

**Mr. Bartholemew:** Oh, absolutely. But you see, there were different accounting standards. We had regulatory accounting practices, generally accepted accounting practices, and tangible accounting principles. So, what the thrift regulators did was they just adjusted the accounting practices to redefine solvency. But even then, we also had some that, from a regulatory standpoint,

[Traduction]

susceptible d'aller mal. Les comptables sont toujours capables de nous expliquer à partir de quel moment les choses se dégradent et pourquoi, mais rares sont ceux qui peuvent nous prédire l'avenir. Pourtant, les actuaires semblent croire qu'ils en sont capables. J'ignore si vous savez quels renseignements nos organismes obtiennent des institutions financières, mais êtes-vous capable de prévoir ce qui va se passer aux États-Unis? De quels renseignements vous servez-vous habituellement pour scruter l'avenir et prévoir qu'une entreprise est susceptible de faire banqueroute dans six mois? Vous nous avez bien dit que vous aviez imposé des correctifs. Est-ce qu'une vérification à tous les deux ou trois ans vous permet vraiment de savoir ce qui se passe?

**M. Bartholemew:** Certainement pas, mais permettez-moi d'en revenir à votre première question. Si l'on m'a affecté au *Congressional Budget Office*, c'est entre autres pour faire les projections actuarielles pour les débours nets du fonds d'assurance-dépôts.

**Le sénateur Sylvain:** Êtes-vous actuaire?

**M. Bartholemew:** Non.

**Le sénateur Sylvain:** Non.

**M. Bartholemew:** Et je présente mes excuses à tous les actuaires qui pourraient être ici ou qui examineront un jour notre système, mais nous avons mis au point ce que nous, économistes, appelons une technique de projection actuarielle. Le problème, c'est que nous manquons d'antécédents. D'ailleurs, les actuaires ont toujours besoin de connaître l'historique d'un événement, n'est-ce pas? Or, aux États-Unis, il y a eu très peu de faillites avant les années 80. Nous n'avions donc pas beaucoup de renseignements pouvant servir de base aux projections sur ce qui se passait.

Nous avons alors mis au point une méthode plutôt simpliste sur une base actuarielle, pas pour une institution en particulier, mais pour l'ensemble de l'industrie. Nous avons élaboré sept ou huit techniques de projection différentes, mais aucune n'était parfaite. En fait, nous avons toujours soutenu que ces techniques ne devaient pas servir à analyser la situation d'une institution en particulier. Elles ne peuvent s'appliquer qu'à une structure globale.

Par contre, les économistes peuvent vous donner certains avertissements d'après les rapports remis aux autorités bancaires et d'autres renseignements donnant à penser qu'une institution pourrait avoir des difficultés. Pour faire vraiment simpliste, je dirais qu'une institution insolvable est certainement en difficulté. Cela vous fait rire, mais en 1982, pendant la crise des caisses d'épargne, 600 d'entre elles ont indiqué dans leur rapport qu'elles étaient insolvables, et personne n'a rien fait. Cela fait réfléchir.

**Le sénateur Stewart:** Vous voulez dire que ces institutions sont restées ouvertes?

**M. Bartholemew:** Exactement. Vous comprenez, les normes comptables étaient différentes. Il y avait des pratiques comptables réglementaires, des pratiques comptables généralement reconnues, et des principes comptables matériels. Alors, les responsables de la réglementation des caisses d'épargne se sont contentés d'adapter les pratiques comptables de manière à rendre les



## [Texte]

were insolvent for quite some time. I am not shocked by it any longer. As I said, we also had them paying dividends; and they made good arguments for that.

Let me talk about the thrifts, rather than banks. I know a lot about our examiners at the banks, but I do not feel comfortable enough to give an assessment like I can about the thrifts. One of my responsibilities at the Federal Home Loan Bank Board was to do an analysis of all the thrift failures, and I got to see all the files and the reports that our examiners had filed. The examiners knew what was wrong, and reported it when it was happening. The problem that we saw was there was a general policy of forbearance, not to take action. But it certainly appears that the examiners knew what was going on, and they were reporting it.

Now, there is some question as to whether there might be some reinvention of history, and this is not exactly perfect; we certainly can be surprised. But in the case of the United States, I think that the examiners are very well informed, and report.

**Senator Sylvain:** How often do these examiners or did those examiners go into the thrifts?

**Mr. Bartholemew:** On the thrifts? That was one of the problems; they sometimes did not go in for three years. Actually, there is an interesting anecdote of the way that you could commit fraud against an institution in the United States. The statute of limitations in the United States ran from the end of a commission of a crime. A cover-up would be continuing the crime. So, what you did was you committed the crime and you fully disclosed it; because the thrift supervisor would come in and say, "Well, you committed a crime; don't do that," or "Fix it." And they would not come back for three years; in three years they would find out, "Well, you did not do anything. Okay, we are going to take action against you." But then they would delay the action, and by the time it would get to referral the statute of limitations would run out, or they would make a determination that it cost too much to take the action.

I am not precisely sure of how this worked in the law, but our counsel was very upset about all this, because they were running out of the statute of limitations. A lot of people were just flagrant; they did not take any action. That is the reason FDICIA requires an annual audit by the government supervisor, and that annual audit is an on-site audit. Now, it has been amended so that for smaller institutions they can go shorter, and we have other examination techniques to be better able to do it.

You have to understand that when you have insolvent institutions that have a government guarantee for their funding, they have a tremendous incentive to gamble with the funds. So, you would have thought they might have supervised more tightly, and we did exactly the reverse on the thrifts; that was not very good. And I guess that is why I am much more of a fan of an on-site exam by the government system, though I have learned about other government systems, including yours, and I know how

## [Translation]

institutions solvables. Pourtant, certaines sont demeurées insolvables au sens du règlement pendant un certain temps. Cela ne me choque plus. Je vous l'ai dit, certaines versaient même des dividendes et elles ont trouvé de bons arguments pour se justifier.

Laissez-moi vous parler des caisses d'épargne plutôt que des banques. J'en sais long sur les contrôleurs des banques, mais je ne me sens pas assez à l'aise pour vous donner une aussi bonne évaluation que dans le cas des caisses d'épargne. Au *Federal Home Loan Bank Board*, l'une des mes attributions consistait à analyser toutes les faillites des caisses d'épargne. J'ai ainsi pu examiner tous les dossiers et les rapports que nos contrôleurs avaient présentés. Ceux-ci savaient ce qui n'allait pas et l'ont signalé quand ils s'en sont aperçus. Nous avons constaté qu'on avait une politique de tolérance et qu'on s'abstenait de prendre des mesures. Il est certain que les contrôleurs étaient au courant de ce qui se passait et qu'ils le signalaient.

On peut se demander si l'on n'a pas voulu refaire l'histoire, et ce n'est pas vraiment parfait, mais on pourrait être étonné. Je pense qu'aux États-Unis, les contrôleurs sont très bien renseignés et font des rapports pertinents.

**Le sénateur Sylvain:** À quels intervalles les contrôleurs examinaient-ils les caisses d'épargne?

**M. Bartholemew:** Les caisses d'épargne? L'un des problèmes, justement, c'est que ce n'était parfois qu'à tous les trois ans. Il y a d'ailleurs une anecdote assez intéressante sur la manière de commettre une fraude aux dépens d'une institution financière aux États-Unis. Selon la loi américaine, la période de prescription commence à courir à partir du moment où un crime a fini d'être commis. Comme dissimuler un crime, c'est perpétuer sa perpétration, il faut commettre la fraude puis la révéler. Lorsque le contrôleur de la caisse d'épargne se présente, il constate qu'un crime a été commis et avertit de ne pas recommencer ou de réparer les dommages. Mais le contrôleur ne revient pas avant trois ans. Au bout de cette période, il constate que rien n'a été fait pour corriger la fraude et qu'il faut donc prendre des mesures contre l'institution. Mais ensuite, les choses tardent, et quand on est finalement prêt à intenter des poursuites, il y a prescription ou on décide que les poursuites coûteraient trop cher.

Je ne connais pas bien les aspects juridiques, mais je sais que notre avocat était très fâché qu'on ne puisse agir avant qu'il y ait prescription. Pour certains fraudeurs, c'était flagrant et pourtant, aucune mesure n'a été prise. C'est pour cette raison que la FDICIA impose une vérification annuelle par un contrôleur du gouvernement et que cette vérification doit se faire sur place. On a déjà modifié la loi afin de raccourcir les délais pour les petites institutions et on a aussi trouvé de nouvelles techniques d'examen qui facilitent le travail.

Il faut comprendre que les institutions insolvables dont les fonds sont garantis par le gouvernement sont fortement tentées de jouer avec l'argent. On aurait donc pu penser que, pour cette raison, les institutions auraient été soumises à un contrôle plus serré, mais c'est exactement le contraire qui s'est produit pour les caisses d'épargne. Les résultats n'ont pas été très heureux. C'est sans doute pour cette raison que je tiens beaucoup plus au contrôle sur place par l'État, même si je me suis renseigné sur d'autres



[Text]

off-site examination systems can operate. But I guess that I have become much more of an advocate of on-site examinations based on the experience in the U.S.

**Senator Sylvain:** In all the old movies that I can remember from my youth, you would see a bank, and you would see an examiner arrive, and he would close all the doors and everything got locked up, and there was no warning; they would just descend on the bank and start examining the books. I don't know whether that is done like that down there; I know that here we let them know a couple of weeks ahead of time that we are going to come and do their books. So, does this still exist?

**Mr. Bartholemew:** We had some difficulties in our resolution method that did permit institutions to know that actions were going to be taken. The way that the FDIC used to operate was that they would try to determine their resolution method before taking action, taking the closure. They maintained that they were adequately able to control any losses prior to the action being taken, if information had gotten out. In my opinion, and I had been very critical about this, if we were talking to potential acquirers, then the market would know that action was going to be taken and things could happen.

What was done in the thrifts in 1989 under FIRREA, Financial Institutions Restructuring Reform and Enforcement Act, was to change the manner in which we took institutions on thrifts. They were seized and placed into conservatorship — a situation in which the government did not own but controlled the institution — to try to prevent any of those losses in that interim period. That is always going to be problem. I can tell you that in the United States, I don't know if we descend upon an institution with guns drawn, but —

**Senator Sylvain:** The movies did.

**Mr. Bartholemew:** Yes. But there is an element of surprise. Now, I think under the present system, with a better closure rule, institutions know that they are in trouble and ready for closure. Actually, the point of closure is far less important in the structure now under FDICIA, because you should already have had supervisory actions taken against you and some form of supervisory control coming in.

There are cases of institutions in the United States where there was no FDIC resolution action, but there were certain supervisory actions to turn institutions around; very strong actions were taken without closing the institution. You do not have to close an institution to make it change its behaviour.

**Senator Sylvain:** Thank you very much, Mr. Bartholemew; I enjoyed your presentation immensely. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I believe that Senator Stratton has one last quick question.

**Senator Stratton:** This has been absolutely fascinating. I guess the one question that you always have is as a result of the S&L losses, where you could see all kinds of laxity and you go through a pendulum of control; do you think that as you go

[Traduction]

systèmes publics, y compris le vôtre, et si je sais comment peuvent se passer les contrôles à l'extérieur des institutions. C'est depuis ce qui s'est passé aux États-Unis que je suis un partisan des contrôles sur place.

**Le sénateur Sylvain:** Dans tous les vieux films que j'ai pu voir dans ma jeunesse, il y avait une banque où l'on voyait arriver le vérificateur qui fermait toutes les portes à clé et se mettait au travail; les vérificateurs se présentaient sans avertissement et se mettaient à examiner les livres. J'ignore si les choses se passent toujours ainsi, mais je sais qu'ici, nous avertissons les institutions quelques semaines à l'avance que leurs livres seront examinés. Est-ce que les choses se passent encore comme cela?

**M. Bartholemew:** Notre méthode de liquidation n'était pas sans problème puisqu'elle permettait aux institutions de connaître à l'avance les mesures qui allaient être prises. Auparavant, la FDIC tentait de choisir la méthode de dissolution avant d'agir et d'imposer la fermeture. Elle soutenait qu'elle arrivait à contrôler les pertes avant la prise de mesures si des renseignements filtraient. D'après moi, et j'ai toujours été très critique là-dessus, si nous discutons avec des acheteurs éventuels, le marché apprendrait que nous étions sur le point d'agir et qu'il se passerait quelque chose.

En 1989, la FIRREA, la *Financial Institutions Restructuring Reform and Enforcement Act*, une loi sur la réforme de la restructuration des institutions financières, a modifié la manière dont nous sommes occupés des caisses d'épargne. Elles ont été saisies et mises sous tutelle — c'est-à-dire que l'État n'en devenait pas propriétaire mais il y exerçait le contrôle effectif — pour tenter d'empêcher les pertes pouvant survenir pendant l'interim. On ne pourra jamais régler ce problème. Je vous assure qu'aux États-Unis, j'ignore si l'on se présente à une institution revolver à la main, mais —

**Le sénateur Sylvain:** C'était comme cela dans les films.

**M. Bartholemew:** Oui. Il y a effectivement un élément de surprise. Avec le système actuel, étant donné la règle de fermeture améliorée, les institutions savent qu'elles sont en difficulté et qu'elles vont fermer. En fait, le moment de cette fermeture importe beaucoup moins étant donné la nouvelle structure instaurée par la FDICIA, parce que déjà des mesures de surveillance sont prises et un contrôle quelconque est exercé.

Pour certaines institutions aux États-Unis, la FDIC n'a pas entrepris la liquidation, mais elle a pris certaines mesures destinées à les renflouer, des mesures très sévères sans aller jusqu'à les fermer. On n'a pas besoin de fermer une institution pour l'amener à apporter des changements.

**Le sénateur Sylvain:** Merci beaucoup, monsieur Bartholemew, j'ai apprécié énormément votre exposé. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Je crois que le sénateur Stratton a une dernière brève question à poser.

**Le sénateur Stratton:** Ce témoignage a été tout à fait fascinant. Étant donné les pertes considérables dues à la crise des caisses d'épargne, on peut se demander si, en réaction au laxisme observé à l'époque, on n'exagère pas un peu maintenant, et si on

[Texte]

through this pendulum there is any overkill on your part as a result of what took place in the S&Ls, where you have gone too far, and as we go through the '90s, the tendency is going to be to back off, or there will be pressure to back off? Do you see that coming at you?

**Mr. Bartholemew:** There are many critics of FDICIA in the United States, among them banks and bank supervisors; but there are many different aspects of the bill. I brought along another paper, and I have another one written by a staffer of the Senate Banking Committee who is now Assistant Secretary of the Treasury.

It goes through all the different aspects of FDICIA. It is a very misunderstood bill; there are many, many sections. Certainly, some parts of FDICIA imposed micromanagement on the part of government authorities, and they probably are not very good. The sections that I would emphasize on the closure rule I have no problem with, and don't think that the pendulum swung at all. Well, it swung to where it should have been in the first place, forcing capital requirements to come up.

I guess I would be more concerned that they would again try to lower capital requirements under pressure from general economic conditions. I happen to believe that if the economy warrants closure of institutions, then exit from the industry is a very normal phenomenon in the competitive industry. I think it is the objective of the supervisor to try to minimize the cost of it. You cannot eliminate the cost, but should be there to try to minimize that cost.

Yes, there is a danger. I personally do not believe that FDICIA did that much, certainly not by the prompt corrective action; I think it finally established a rule, and I have no problem with that rule. As I said, there are other factors, but they may get changed in any event, because most people recognized that they were true micromanagement — doing things like trying to set salaries for senior managers of troubled institutions. That is going. I believe in, yes, establishing a rule, but establishing a general rule. But I do believe in establishing a rule for closure.

**The Chairman:** And an explicit one.

**Mr. Bartholemew:** Absolutely.

**The Chairman:** Just one last question. In your comments earlier on mutual funds, I believe you said that one of the functions of the regulator in the United States is to ensure that mutual funds make it very clear to the purchasers of mutual funds that mutual funds are not insured. Did I hear you correctly?

**Mr. Bartholemew:** Well, please don't use the word that we "ensure" that they do that, because then somebody might say that we are insuring them. No. What we want to do is to make certain that the institution has disclosed that this is not insured.

**The Chairman:** It is a legal requirement?

[Translation]

ne va pas faire marche arrière pendant les années 90, pour suivre le mouvement du pendule. Croyez-vous qu'on aura tendance à faire marche arrière ou qu'on exercera à cette fin?

**M. Bartholemew:** Les critiques de la FDICIA sont nombreux aux États-Unis et, parmi eux, il y a des banquiers et des contrôleurs de banque, mais la loi a plusieurs dimensions. J'ai apporté avec moi une autre étude et il y en a aussi une produite par un membre du personnel du Comité des banques du Sénat, qui est maintenant secrétaire adjoint au Trésor.

On y expose les diverses facettes de la FDICIA. C'est une loi qui est mal comprise et de plus, elle comporte un nombre considérable d'articles. C'est vrai que certaines de ses dispositions imposent une microgestion de la part des autorités publiques, ce qui n'est peut-être pas idéal. Moi, j'insisterais sur les articles prévoyant la règle de fermeture, qui me paraissent tout à fait acceptables et je n'ai pas du tout l'impression qu'il s'agit d'un mouvement de pendule. Je trouve que ces dispositions auraient toujours dû exister, qu'il aurait fallu imposer une réserve de capitaux plus élevée.

Je craindrais surtout qu'on tente de diminuer la réserve à cause de la conjoncture économique. Je suis convaincu que si des raisons économiques entraînent la fermeture de certaines institutions, cette disparition est un phénomène tout à fait normal dans une industrie concurrentielle. Le contrôleur doit avoir pour objectif de minimiser dans la mesure du possible le coût de cette disparition. Ce coût ne peut être nul, mais il devrait être le plus bas possible.

Oui, il y a effectivement un risque. Personnellement, je crois que la FDICIA n'a pas changé tant de choses, sûrement pas en imposant des correctifs immédiats et en créant finalement une règle à laquelle je ne vois aucune objection. Il y a évidemment d'autres dispositions qui seront sans doute modifiées de toute façon puisque la plupart des gens ont admis qu'il s'agissait d'une véritable microgestion, par exemple tenter de fixer la rémunération des cadres supérieurs des institutions en difficulté. Ces dispositions-là vont disparaître, mais je crois qu'il faut établir une règle générale. Et je crois à la nécessité d'une règle sur les fermetures.

**Le président:** Et une règle formelle.

**M. Bartholemew:** Parfaitement.

**Le président:** Une dernière question. Tout à l'heure, au sujet des fonds mutuels, vous avez dit, si je ne m'abuse, que l'organisme de réglementation aux États-Unis avait entre autres fonctions celle de s'assurer que les fonds mutuels expliquent très clairement aux acheteurs qu'ils ne sont pas assurés. C'est bien ce que vous avez dit?

**M. Bartholemew:** Je vous demanderais de ne pas dire que nous devons nous «assurer» que les choses se passent ainsi, car quelqu'un pourrait penser que nous allons les assurer. Sérieusement, nous voulons être certains que l'institution indique que ces dépôts ne sont pas assurés.

**Le président:** Est-ce prévu dans la loi?



[Text]

**Mr. Bartholemew:** I am not sure it is a legal requirement. It is a regulatory requirement now.

**The Chairman:** All right.

**Mr. Bartholemew:** I am not a lawyer, so I am not really sure how that gets done. I do know that the banking industry was actually pleased with our office, because we gave them guidelines on how to provide that disclosure. I also want to point out that it is not necessarily clear that that disclosure has done anything, even though they had big signs saying, "This is not insured." You know, people still were confused by it.

**The Chairman:** But at least there has been an attempt to clarify the confusion.

**Mr. Bartholemew:** Oh, absolutely. There has been an attempt in the United States to try to improve that disclosure of information. I think there are many in the supervisory agencies, and many economists in the United States, who would say that a more efficient financial system under supervision would be one which has greater disclosure, so that all have access to that information.

Certainly, it makes it easier when those who had taken these products come to Congress and say "We thought this was insured" to see the big label saying it is not insured, and then for Congress to respond and say, "Hey, we are not going to help you here; you were told." That was one thing that I did notice from a lot of staffers; that they were actually pleased that the products had said, "This is not insured." Because there is always a tendency of worrying about the unsophisticated depositor investing.

**The Chairman:** Mr. Bartholemew, on behalf of the committee, thank you very much for taking the time to come up here. Your testimony and the documents that you have given us are truly excellent. Thank you very much.

**Mr. Bartholemew:** Thank you very much.

**The Chairman:** Honourable senators, we are about to hear our last witness on this subject before we break, although none of us is quite sure at this point when we are going to break. I perhaps should add one other comment: Bill C-32 was going to come to this committee; it is in fact being dealt with currently on the floor of the Senate in Committee of the Whole, so Bill C-32 will not be coming here.

When we are finished hearing from the CLHIA, I will make a few comments about the procedure for ultimately developing a report on this series of hearings, but, if we can begin this session, I will ask Mark Daniels, the president of the CLHIA, to come forward. Mr. Daniels has been before us on several other occasions; as many of you know, he was a former deputy minister for many years in the federal government.

Mr. Daniels, you might begin by introducing your colleagues so that we know whom to address our questions to. Secondly, it is my understanding that you are not going to read your full brief.

[Traduction]

**M. Bartholemew:** Je n'en suis pas certain. Je sais toutefois que c'est prévu dans le règlement.

**Le président:** Très bien.

**M. Bartholemew:** N'étant pas avocat, j'ignore comment les choses se passent au juste. Je sais toutefois que les banquiers ont été heureux des lignes directrices dont notre bureau leur a fait part sur la manière de communiquer ces renseignements. Et même s'il y avait d'immenses affiches proclamant que certains fonds n'étaient pas assurés, nous ne sommes pas sûrs que cela ait changé quoi que ce soit. Vous savez, les gens ne comprennent pas vraiment encore.

**Le président:** Au moins, on a tenté d'éviter la confusion.

**M. Bartholemew:** Tout à fait. Nous avons vraiment tenté de faire en sorte que le public soit mieux informé. Bien des économistes et bien des employés des organismes de contrôle aux États-Unis croient que le système financier serait plus efficace si tous avaient accès aux renseignements pertinents.

Il est certain que le Congrès pourra plus facilement répondre à ceux qui se plaindront de ne pas avoir su que leurs dépôts n'étaient pas assurés, qu'ils ne recevront pas d'aide étant donné la grosse étiquette bien visible indiquant que l'investissement n'est pas assuré. J'ai entendu beaucoup d'employés du Congrès le dire. Ils étaient particulièrement heureux que les investissements indiquent clairement l'absence d'assurance. On a toujours tendance à s'inquiéter quand un épargnant peu averti décide d'investir.

**Le président:** Monsieur Bartholemew, au nom du comité, je veux vous remercier d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer. Votre témoignage et la documentation que vous nous avez remise sont excellents, vraiment. Merci beaucoup.

**M. Bartholemew:** Merci beaucoup.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons maintenant entendre le dernier témoin sur la question avant le congé d'été, même si aucun d'entre nous n'en connaît la date exacte. Je dois aussi vous dire que le Sénat est en train d'étudier en comité plénier le projet de loi C-32 qui devait être renvoyé à notre comité. Nous n'aurons donc pas à le faire.

Quand nous aurons fini d'entendre l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, je toucherais un mot de la manière dont sera rédigé le rapport sur cette série de séances. Pour le moment, je demanderais à Mark Daniels, président de l'ACCAP, de s'approcher de la table. Monsieur Daniels a déjà comparu devant nous à plusieurs reprises. Plusieurs d'entre vous savent qu'il a longtemps été sous-ministre au gouvernement fédéral.

Monsieur Daniels, peut-être pourriez-vous commencer par présenter vos collègues afin que nous sachions à qui poser les questions. Je crois comprendre que vous n'avez pas l'intention de lire votre mémoire au complet.



[Texte]

**Mr. Mark Daniels, President, The Canadian Life and Health Insurance Association:** No, senator.

**The Chairman:** Thank goodness for that. We can then zero in on the issues that are of substantial interest to the committee, most of which I suspect that you heard about, since Mr. Traversy has been here for many hours listening to us; I think he knows the issues that we are likely to raise. Welcome, again. This will not be the last time; I am sure we will have you back in the fall when we do our review of the impact of the 1992 changes in financial institutions. But today we are on to COMPCORP. Over to you.

**Mr. Daniels:** Thank you, senator. You have already mentioned Mr. Traversy, the executive vice president of the Canadian Life and Health Insurance Association. Mr. Alan Morson is the head of the consumer protection plan, COMPCORP; and I would like to ask, if I could, senator, for Mr. Morson to make some introductory remarks, and then I will follow with some rounding up.

**Mr. Alan Morson, President, COMPCORP:** Thank you, Mr. Chairman. Almost exactly one year ago, we had the privilege of appearing before the committee to report on the design of COMPCORP, its experience to that date, and some of the issues with which we were involved. Today, our intention is to bring members up to date on important improvements since that time. Specifically, I will be reporting on the recent initiatives to strengthen COMPCORP's operations. I will then ask my colleague, Mark Daniels, to report on the major effort that has been made on a range of preventive measures designed to reduce to an absolute minimum the incidence and magnitude of future insolvencies. Our remarks will follow the outline of the written submission filed with the committee several days ago — the green book.

**Mr. Chairman,** to establish the context for the discussion, I should explain that three important factors protect our industry's consumers. The first line of defence is industry's strength and stability. Canada's life and health insurers receive the highest ratings possible for their claims-paying ability from several of the internationally respected rating agencies. These agencies have also, over the past year or so, produced independent analyses of the industry, copies of which were provided to members of the committee along with our green submission.

These reports share one common theme: That even with the current period of profound change, Canada's life and health insurers are strong and strongly capitalized. As a further indicator of strength and stability, Canada's life and health insurance companies have continued to grow in the face of the difficult economic circumstances of the past few years.

Because the protection that we provide can last as long as a lifetime, a commitment to safety and quality of investments has always been, and still remains, a guiding principle in the management of life and health insurance companies. A final significant point on the subject of industry's strength and stability is that even though the industry has experienced two insolvencies, Canada's life and health insurance companies have an impressive

[Translation]

**Monsieur Mark Daniels, président, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes:** Non, sénateur.

**Le président:** Dieu merci! Nous pouvons donc nous concentrer sur les questions qui intéressent plus particulièrement le comité et que vous connaissez sans doute déjà puisque M. Traversy a passé des heures à nous écouter. Lui sait certainement quels sujets nous sommes susceptibles d'aborder. Je vous souhaite encore une fois la bienvenue. Nous allons sûrement nous revoir quand nous étudierons à l'automne l'incidence des modifications de 1992 sur les institutions financières. Pour le moment, nous allons parler de la SIAP. À vous la parole.

**M. Daniels:** Merci, sénateur. Vous avez déjà nommé M. Traversy, le vice-président directeur de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes. M. Alan Morson est le directeur du régime de protection des consommateurs, la SIAP. Si vous le permettez, sénateur, je demanderais à M. Morson de présenter quelques remarques préliminaires, après quoi je ferai une synthèse.

**M. Alan Morson, président, SIAP:** Merci, monsieur le président. Il y a presque un an exactement, nous avons eu le privilège de comparaître devant le comité pour lui exposer la conception de la SIAP, l'expérience déjà acquise et certains des problèmes dont nous nous occupons. Aujourd'hui, nous avons l'intention de vous mettre au courant des importantes améliorations apportées depuis. Je vais vous présenter en particulier les initiatives récentes visant à consolider les opérations de la SIAP. Je demanderai ensuite à mon collègue, Mark Daniels, de vous exposer l'éventail des mesures préventives que nous avons adoptées dans le but de réduire au minimum la fréquence et l'ampleur des banqueroutes. Nous allons suivre le plan du mémoire écrit transmis au comité il y a quelques jours; c'est le livre vert.

Monsieur le président, pour situer le contexte de la discussion, je devrais vous expliquer que trois facteurs importants protègent les clients de notre industrie. Le premier moyen de défense, c'est la force et la stabilité de l'industrie. Plusieurs des agences de cotation mondialement réputées accordent aux assureurs de personnes du Canada la plus haute note possible pour leur capacité de régler les demandes d'indemnité. Depuis un an environ, elles ont aussi produit des analyses indépendantes de l'industrie, dont une copie accompagnait notre mémoire à la couverture verte qui a été remis aux membres du comité.

Ces rapports traitent tous du même thème: en dépit des changements profonds qui se produisent en ce moment, les compagnies canadiennes d'assurance de personnes sont solides et bien capitalisées. Le fait que ces entreprises aient continué à croître malgré la situation économique difficile des dernières années est un autre indice de leur force et de leur stabilité.

Comme la protection que nous offrons peut durer toute une vie, la recherche d'investissements sûrs et de qualité a toujours été et demeure le principe directeur de la gestion de nos compagnies d'assurance de personnes. Une dernière remarque importante au sujet de la force et de la stabilité de notre industrie: même s'il y a eu deux cas d'insolvabilité, les compagnies d'assurances de personnes du Canada ont un dossier impressionnant démontrant

*[Text]*

history, with a consumer safety record unparalleled by any other type of financial institution in Canada.

The second factor protecting consumers is the quality of industry regulation. We have an extraordinarily favourable and strong regulatory system in this country. In fact, the Canadian life and health insurance industry is among the best-regulated in the world. Since I did hear part of the last presentation, I might add why I think our regulation is in stark contrast to what is able to be done in the United States: it is because of its centralized nature.

The third factor protecting consumers is COMPCORP. As the committee will recall, COMPCORP is a federally incorporated private company that is operated and funded by the industry. It was established four years ago, in January of 1990, with a mandate to ensure that policyholders receive protection up to certain limits in the event of an insolvency. The plan was developed for two reasons: First, government pressure, because plans existed for all of the other financial pillars; second, for competitive reasons, particularly with the bank and trust companies, and particularly in RRSP season.

On the competitive front, it is important to note that while COMPCORP protection limits are similar to those of CDIC, there are significant differences in these two plans. It is true that where institutions offer similar products — for example, money accumulation plans — the coverage is very similar. However, COMPCORP also provides protection for products unique to the life and health insurance industry, such as life insurance and disability insurance.

The big difference between protection of life insurance and protection of deposits is that with life insurance the claim has not yet occurred; it is continuing coverage for a future event that is required, and the continuation of premiums is needed to keep that promise in force. This is a terribly important difference, particularly for unhealthy policyholders who are unable to purchase new coverage elsewhere.

In carrying out its mission, COMPCORP receives annually information about the financial health of its members and works closely with federal and provincial regulators whose job it is to monitor the insurance industry. We try to accomplish our objective of protecting consumers after an insolvency in a manner that minimizes the financial burden on those who ultimately pay the cost: the industry and its policyholders.

To cover the cost of an insolvency and liquidation, COMPCORP can assess its members in any one year up to one half of one per cent of their covered premium income. This amounts to approximately \$100 million. In addition, as of our changes in April of 1993, COMPCORP can borrow an additional one per cent of covered premium income from its members in the event that funds or credit are needed beyond the normal assessment limits. This amounts to approximately another \$200 million.

*[Traduction]*

qu'aucun autre type d'institution financière au pays n'est plus sûr pour les consommateurs.

La qualité de la réglementation de l'industrie est le deuxième facteur de protection pour les assurés. Notre système de réglementation est extraordinairement avantageux et solide. D'ailleurs, l'industrie canadienne des assurances de personnes est parmi les mieux réglementées au monde. Ayant entendu une partie de l'exposé précédent, j'ajouterais que notre réglementation contraste vivement avec celle des États-Unis parce qu'elle est centralisée.

Le troisième facteur de protection, c'est la SIAP. Le comité se souviendra que la SIAP est une société privée, constituée sous le régime de la loi fédérale, exploitée et financée par l'industrie. Elle a été fondée il y a quatre ans, en janvier 1990, et a comme mandat de veiller à ce que les porteurs de police soient protégés dans les limites prévues en cas d'insolvabilité. Le régime a été instauré pour deux raisons: premièrement, le gouvernement a exercé des pressions parce que tous les autres piliers de la finance en avaient un, deuxièmement, pour soutenir la concurrence des banques et des sociétés de fiducie en particulier, notamment à l'époque des RÉER.

Sur le plan de la concurrence, il importe de noter que la SIAP offre une protection semblable à celle de la SADC, même s'il y a des différences marquantes entre les deux régimes. Il est vrai que lorsque deux institutions offrent des produits comparables — par exemple, des régimes d'accumulation de capital — l'assurance est très semblable. Toutefois, la SIAP assure aussi des produits exclusifs aux compagnies d'assurances de personnes, tels que l'assurance-vie et l'assurance-invalidité.

La grande différence entre la protection d'une assurance-vie et celle de dépôts, c'est que dans le premier cas, il n'y a pas encore eu de réclamation; la protection a pour but de maintenir l'assurance en vue d'un événement futur et les primes doivent continuer d'être versées pour que la promesse d'indemnité soit maintenue. C'est une différence critique, surtout pour les porteurs de police qui sont malades et qui sont donc incapables d'acheter une nouvelle assurance ailleurs.

Pour mener à bien sa mission, la SIAP reçoit annuellement des renseignements sur la santé financière de ses membres et elle travaille en étroite collaboration avec les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux chargés de contrôler l'industrie des assurances. Lorsqu'une faillite se produit, nous tentons de réaliser notre objectif de protéger les consommateurs de manière à minimiser la charge financière de ceux qui en feront les frais au bout du compte: l'industrie et ses assurés.

Pour régler les coûts d'une faillite et d'une liquidation, la SIAP peut imposer à ses membres, en une année, une cotisation équivalant au plus à un demi de un pour cent de leurs revenus provenant des primes assurées. Cela totalise environ 100 millions de dollars. En outre, depuis les modifications apportées en avril 1993, la SIAP peut emprunter de ses membres encore un pour cent de leurs revenus, si l'argent ou le crédit nécessaires dépassent le montant habituel des cotisations. Cela produirait encore 200 millions de dollars.



## [Texte]

Mr. Chairman, that preceding brief overview of COMPCORP and its role leads me to one of the main dimensions of this presentation: Our initiatives to strengthen COMPCORP's ability to protect policyholders of an insolvent company. Let me, first of all, provide an update with respect to the practical applications of consumer protection in the event of an insolvency. As senators know, COMPCORP has been called upon twice to act in this regard, the first occasion being the failure of Les Coopérants in January of 1992, and the second being Sovereign Life in December of that year.

In both instances, COMPCORP was successful in achieving its stated mandate. In fact, policyholders were protected well beyond the published limits. In the case of Les Coopérants, all policyholders were completely covered. In the case of Sovereign, we developed a unique approach called proportional reinsurance that saw over 96 per cent of Sovereign policyholders receive ongoing coverage or claim payments for the full amount of their previous insurance; the remaining three or four per cent of policyholders lost only ten per cent of their ongoing coverage or claims. There were consumer losses, unfortunately, but they were not severe. While we can feel reasonably satisfied with this result, the cost to the industry of over a quarter of a billion dollars has been significant.

The committee may also wish to note the creation of a COMPCORP subsidiary called COMPCORP Life Insurance Company. This entity has allowed a speedy resolution to the Sovereign Life insolvency. By using COMPCORP Life, we were able to act quickly in removing all responsibilities for ongoing coverage from the estate of Sovereign Life from the liquidator and in reinsuring policyholders of the final amounts of continuing coverage they are all now receiving. In addition, we have moved to COMPCORP Life responsibility for the troubled mortgages and real estate backing the annuity liabilities of Sovereign. We will continue to work these out during the terms of the annuity liabilities; these were matched assets and liabilities. The existence of COMPCORP Life and its procedures should allow us to move quickly, should there be any future insolvencies, to maximize the return to the uncovered policyholders and to minimize the cost to the industry.

Early in 1992, once there had been some real life experience with the plan on Les Coopérants, the industry set in motion a review, with the objective of enhancing our consumer protection arrangements with that experience. The review is directed by a joint CLHIA-COMPCORP task force, which reports to the boards of directors of both organizations. The review's first phase led to a number of important improvements. One of these is the borrowing powers mentioned earlier, whereby COMPCORP now has the power to obtain compulsory loans from its member companies. The first phase also led to a strengthened board. We added three additional independent directors, bringing our total number of independent directors to five. We also established a special committee of the board, composed entirely of independent directors who work closely with COMPCORP management and regulators on emerging problem situations. This insures confiden-

## [Translation]

Monsieur le président, après vous avoir présenté très brièvement la SIAP et le rôle qu'elle doit jouer, j'en arrive à la partie principale de notre exposé: les initiatives prises pour que la SIAP protège encore mieux les assurés d'une compagnie insolvable. Je vais commencer par vous rappeler comment entre en jeu la protection des consommateurs en cas d'insolvabilité. Les sénateurs se souviendront que la SIAP a déjà dû agir deux fois dans de telles circonstances, la première, lors de la faillite des Coopérants en janvier 1992, et la seconde, lors de celle de La Souveraine en décembre de la même année.

Les deux fois, la SIAP a réussi à s'acquitter de son mandat. D'ailleurs, les porteurs de police ont été protégés bien au-delà des limites annoncées. Dans le cas des Coopérants, tous ont été entièrement assurés. Quant à La Souveraine, nous avons mis au point une formule unique dite de réassurance proportionnelle qui a permis à plus de 96 p. 100 des assurés de cette compagnie de continuer à recevoir leurs indemnités ou d'être assurés pour le même montant que leur ancienne police. Le reste des porteurs de police n'ont perdu que 10 p. 100 du montant de leur assurance ou de leurs indemnités. Malheureusement, certains consommateurs ont subi des pertes, mais elles n'étaient pas très élevées. Nous sommes relativement heureux de ce résultat, mais il en a coûté plus d'un quart de milliard de dollars à l'industrie, une somme considérable.

Nous voulons aussi annoncer au comité la création d'une filiale de la SIAP appelée Compagnie d'assurance-vie SIAP. Cette entité a permis de régler rapidement la faillite de La Souveraine. Grâce à la SIAP Assurance-vie, nous avons réussi à récupérer rapidement du liquidateur les dossiers des assurés recevant des indemnités et à réassurer les porteurs de police pour le montant des indemnités qu'il restait à verser et qu'ils reçoivent tous maintenant. De plus, nous avons cédé à la SIAP Assurance-vie les hypothèques en défaut et les propriétés immobilières finançant les obligations de La Souveraine à l'égard des rentes. Nous allons continuer à nous en occuper jusqu'à l'échéance de ses créances. Il s'agit d'éléments d'actif jumelés au passif. L'existence de la SIAP Assurance-vie devrait nous permettre d'agir rapidement en cas de faillite à l'avenir, ce qui devrait maximiser le rendement pour les porteurs de police non protégés et minimiser les coûts pour l'industrie.

Au début de 1992, après avoir mis à l'essai son plan avec Les Coopérants, l'industrie a entrepris une révision du régime dans le but d'améliorer la protection des consommateurs en tenant compte de l'expérience acquise. La révision est dirigée par un groupe de travail mixte de l'ACCAP et de la SIAP, qui fait rapport au conseil d'administration des deux organismes. Sa première étape a abouti à plusieurs améliorations importantes, l'une d'elles étant le pouvoir d'emprunt que j'ai mentionné tout à l'heure et qui permet à la SIAP d'exiger un prêt de ses membres. Cette première étape a aussi renforcé le conseil d'administration. Nous avons ajouté trois administrateurs indépendants, ce qui porte leur nombre total à cinq. Nous avons aussi formé un comité spécial du conseil d'administration, composé uniquement d'administrateurs indépendants qui travaillent en étroite collaboration avec les cadres et les contrôleurs de la SIAP pour régler les situations



[Text]

tiality with respect to the competitors of a troubled company, and protects industry directors from conflict of interest situations.

Mr. Chairman, I wanted to focus on this issue for a moment, because I know it has received some attention in this committee. COMPCORP provides financial protection to policyholders of insolvent companies, not bail-outs of going-concern businesses. Thus, by the time the full COMPCORP board does get involved, the troubled company is no longer viable, competition is no longer a factor, and conflict of interest is not an issue.

With respect to COMPCORP's assessment system or funding arrangements, major improvements have been adopted after a lengthy process of consultation and consensus-building within industry ranks over the last year. Federal and provincial regulators have also been closely involved. As we approach these changes to our assessment system, certain of this committee's observations have been significant. In particular, I refer to this committee's recommendation that it is essential that COMPCORP develop an effective *ex ante* funding approach as soon as possible.

In their original design, COMPCORP's funding arrangements were regionally oriented and entirely after the fact; that is, members contributed after an insolvency had taken place. In designing changes, we wanted a simpler system that involved less risk of putting undue pressures on companies operating in a particular region, and a significant element of prefunding, or financing before the fact. Effective January 1, 1995, COMPCORP will move to a national assessment system, with the cost of any insolvency taking place after that date shared among members in proportion to their share of national industry revenues.

Also important is that on January 1, 1995, COMPCORP will introduce prefunding. The prefunding assessment rate will be one quarter of one per cent of premium revenues, or one half of our maximum assessment rate. In this way, we expect to have a prefund of \$100 million built up in about two years.

Above and beyond these initiatives to strengthen and improve the operations of COMPCORP, the industry has moved into a third phase and is putting a major effort into ensuring that COMPCORP is never used again.

Mr. Chairman, to apprise the committee of developments in this regard, I should like to turn to my colleague, Mark Daniels, who will comment on these aspects.

**Mr. Daniels:** Mr. Chairman, as Mr. Morson has said, regardless of how we manage to improve both the efficiency and operation of COMPCORP, our real intent is to see that we do not have to invoke it again. Therefore, the industry has put in a substantial effort on what we call preventive measures, and I would like to just run very briefly over the range of these kinds of measures so that we can make the committee aware of them.

[Traduction]

problématiques qui surviennent. Ainsi, les concurrents d'une entreprise en difficulté ignorent ce qui se passe et les administrateurs des diverses entreprises ne se retrouvent plus en situation de conflit d'intérêts.

Monsieur le président, je vais m'étendre un peu sur la question parce que je sais que votre comité en a discuté. La SIAP est chargée de protéger l'argent des porteurs de police des compagnies insolvables, pas de renflouer les entreprises qui marchent. Autrement dit, quand le conseil d'administration de la SIAP au complet est mis au courant, la compagnie en difficulté n'est plus viable; donc, le problème de la concurrence ne se pose plus, ni celui des conflits d'intérêts.

Quant au système d'évaluation et au mécanisme de financement de la SIAP, après de longues consultations pour en arriver à un consensus dans les rangs de l'industrie, nous leur avons apporté d'importantes améliorations l'an dernier. Les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux ont aussi coopéré étroitement. Certaines des remarques présentées par votre comité ont influé sur certaines modifications du système d'évaluation. Je songe en particulier à votre recommandation sur l'opportunité pour la SIAP d'adopter le plus rapidement possible une formule efficace de financement *ex ante*.

Au départ, le mécanisme de financement de la SIAP était régional et n'était mis en marche qu'après coup, c'est-à-dire que la cotisation des membres était exigée après qu'une faillite se produise. Nous avons voulu un système plus simple et moins susceptible d'exercer des pressions indues sur les compagnies exploitées dans une région en particulier, et comportant une part importante de préfinancement, c'est-à-dire un financement d'avance. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 1995, la SIAP aura un système de cotisation national, et le coût de toute faillite qui surviendrait après cette date sera réparti entre les membres, proportionnellement à leur part des revenus de l'industrie dans l'ensemble du pays.

À partir de cette même date, la SIAP appliquera une formule de préfinancement dont le taux de cotisation sera d'un quart d'un pour cent des revenus tirés des primes, soit la moitié du taux de cotisation maximal. Nous espérons accumuler ainsi en deux ans un fonds de 100 millions de dollars.

Outre ces initiatives visant à renforcer et améliorer les opérations de la SIAP, l'industrie est passée à une troisième étape et cherche maintenant à s'assurer qu'on n'ait plus jamais besoin de faire appel à la SIAP.

Monsieur le président, je demanderais à mon collègue, Mark Daniels, d'exposer au comité ce qui se fait à cet égard.

**M. Daniels:** Monsieur le président, comme vient de le dire M. Morson, bien que nous nous efforcions d'améliorer l'efficacité et l'administration de la SIAP, nous souhaitons en fait ne plus jamais devoir faire appel à ses services. En conséquence, l'industrie consacre énormément d'énergie à l'adoption de mesures préventives que je vais très rapidement vous exposer afin de vous mettre au courant.

## [Texte]

First, business conduct guidelines. The industry is looking very seriously at the adoption of standards of sound business and financial practices along the lines of those adopted by CDIC. Following on a positive initial examination of the feasibility and desirability of this thrust, effort is now turning to fleshing out possible standards in some more detail.

Second, improved access to capital markets. As I think most of you will know, honourable senators, the industry has not been traditionally active in raising capital in public markets. The 1992 legislative reforms made some useful strides in ensuring that the industry enjoys the same powers to raise capital as its competitors; however, there are some further initiatives at play, including resolution of certain regulatory problems, tax issues, and an initiative to improve the extent to which investors are aware of and understand the industry as a destination for investment.

Third, a more preventive regulatory system. This more or less speaks for itself, Mr. Chairman, but, generally, the industry has been examining whether and how the regulatory system could become more anticipatory, with a view to detecting and correcting problems at the earliest opportunity.

Fourth, improved market-clearing mechanisms. Here we have been looking at how to ensure that the market for blocks of business — or, for that matter, entire companies or troubled companies — can clear as quickly and efficiently as possible. Work is proceeding on several initiatives in this respect, which could make a useful contribution in this regard.

Mr. Chairman, the industry views all of these preventive measures as fundamentally important. Correspondingly, building on the substantial foundations of the past year, the year ahead will see major efforts in this area.

If I may, Mr. Chairman, I would like to say a few words on financial arrangements. A further area of activity over the coming year will be the question of possible financial arrangements between COMPCORP and governments. This issue arose last year when we appeared before this committee; it has certainly been in the press a bit lately. Last year, the committee's report made a number of important observations on this matter, including the following:

CDIC protection, as opposed to some private form of protection, may result in a competitive advantage for the deposit-taking institutions.

And another quote:

Access to the CRF should be granted to products which call for protection from the consumer point of view.

As I said, over recent weeks the issue has received a fair bit of attention both within this committee and in the press; indeed, Mr. Chairman, we noted with interest your own comments on this matter quoted in the papers a few weeks ago. Clearly, this is an important issue both for the industry and for public policy. It is simply a fact, as the committee pointed out so clearly last year, that CDIC's presence tilts the playing field. In a market as competitive as this one, that creates difficulties for our industry.

## [Translation]

Premièrement, les lignes de conduites des affaires. L'industrie songe très sérieusement à adopter des normes comparables à celles énoncées par la SADC au sujet des pratiques financières et commerciales. Après une première évaluation positive de la faisabilité et de l'opportunité d'un tel effort, on est en train d'étouffer et de détailler les projets de normes.

Deuxièmement, une meilleure accessibilité des marchés de capitaux. Vous n'êtes pas sans savoir, honorables sénateurs, que l'industrie ne s'est habituellement pas employée à se procurer des capitaux sur les marchés publics. La réforme législative de 1992 lui a conféré les mêmes pouvoirs d'appel à l'épargne que ses concurrents. Cependant, il reste encore à régler certains problèmes de réglementation et de fiscalité, et il faut encore informer les investisseurs que notre industrie peut offrir des placements intéressants.

Troisièmement, un système de réglementation plus préventif. Cela se passe d'explications, monsieur le président, mais je préciserai que, de manière générale, l'industrie se penche actuellement sur la question de savoir si le système ne pourrait pas être tel qu'il dépisterait et corrigerait les problèmes beaucoup plus tôt.

Quatrièmement, amélioration des mécanismes de liquidation. Nous avons cherché le moyen de débarrasser le plus rapidement et le plus efficacement possible le marché de certaines affaires, quand ce n'est pas d'entreprises au complet qui sont en difficulté. Plusieurs initiatives ont été prises et les travaux qui se poursuivent devraient être utiles.

Monsieur le président, l'industrie juge essentielles toutes ces mesures préventives. Par conséquent, elle va continuer d'y consacrer beaucoup d'énergie pendant l'année qui vient, en bâtissant sur les bases solides jetées durant l'année qui vient de s'écouler.

Si vous permettez, monsieur le président, je voudrais vous dire quelques mots sur le mécanisme de financement. Cette année, nous allons aussi discuter des accords de financement possibles entre la SIAP et les gouvernements. La question a été soulevée l'an dernier quand nous avons comparu devant votre comité. La presse en a parlé pas mal depuis quelque temps. L'an dernier, le comité a fait plusieurs observations importantes sur le sujet dans son rapport, écrivant notamment que:

La protection offerte par la SADC, contrairement à une assurance privée, pourrait donner un avantage compétitif aux institutions de dépôt.

Et aussi que:

Seuls les produits devant être garantis pour protéger les consommateurs devraient avoir accès au Trésor.

Je vous l'ai déjà dit, depuis quelques semaines votre comité et la presse se sont assez intéressés à la question. Monsieur le président, nous avons d'ailleurs noté avec intérêt vos propres commentaires que les journaux ont rapportés il y a quelques semaines. C'est certainement un sujet important tant pour l'industrie que pour les pouvoirs publics. C'est un fait indéniable, comme l'a souligné franchement le comité l'an dernier, qu'à cause de la SADC, tous les joueurs ne sont pas sur un pied d'égalité.



[Text]

Some have suggested that CDIC's role is to protect the stability of the payment system, and that as a result there is no competitiveness issue vis-à-vis insurers. If the stability of the payment system were all or even most of what CDIC is protecting, the argument might be persuasive. However, our own estimates suggest that, at least for the trust industry, roughly half or more of CDIC's insured deposits may be term-deposit-type instruments clearly not linked directly at all to the payment system, in the sense that these term instruments have relatively little to do with the system, compared to, say, checkable deposits.

Moreover, these wealth-accumulation instruments compete directly with deferred annuity and RRSP products, from which our industry, Mr. Chairman, derives literally one half of its premium income. Correspondingly, Mr. Chairman, as you pointed out again last year, there is a competitive issue. As our submission indicates, the past year has seen a good deal of work on understanding possible structures that could address this issue and the implications of such structures.

The spectrum of possible structures is broad, and options include providing COMPCORP with access to loans from the CRF directly paralleling those available to CDIC, or perhaps shifting coverage for annuity-type products from COMPCORP to CDIC; requiring deposit takers to set up their own COMPCORP-style plan to protect such instruments, or perhaps transforming COMPCORP into a CDIC-style Crown corporation. The industry is exploring all of these options, as well as other possibilities.

Certainly, I want to make clear, honourable senators, that at this stage no formal request of any kind has been made to government. But it is clear, as was pointed out last year in this committee, that we have a problem in this regard and it has to be addressed.

Finally, Mr. Chairman, I did wish to flag that there is important and useful work under way in a number of other areas noted in the submission, including technical matters under discussion with governments, consideration of the introduction of risk-related adjustments to COMPCORP's assessment system, which could be performance-based and/or formula-based, and finally the perennial issue of coinsurance, which appears to be resurfacing in the context of discussions on CDIC reform.

Mr. Chairman, COMPCORP is an industry-backed scheme which has successfully protected tens of thousands of policyholders in the wake of two substantial insolvencies at a cost which will amount to over \$250 million to the industry. It may not be perfect, but it works; and the industry has been working with vigour and creativity to strengthen and improve it in the light of experience.

Moreover, we are determined to put in place a powerful battery of preventive measures. COMPCORP stands behind one of the best-capitalized and best-regulated financial services industries in the world, and we look forward to the future with confidence and a vigorous commitment to continuing the industry's proven track record of protecting its policyholders. This committee's reports,

[Traduction]

Dans un marché aussi compétitif que celui-là, cela handicape notre industrie.

Selon certains, la SADC doit protéger la stabilité du système des paiements et par conséquent, cela ne devrait poser aucun problème de concurrence pour les assureurs. L'argument serait convaincant si la SADC se contentait de ce rôle, cependant, d'après nos propres estimations, du moins en ce qui concerne les sociétés de fiducie, près de la moitié des dépôts assurés par la SADC sont du type dépôt à terme et n'ont donc aucun lien direct avec le système des paiements, au sens où ces effets à terme ont relativement peu à voir avec le système, en comparaison des dépôts avec privilège de chèque, par exemple.

De plus, ces instruments qui servent à accumuler du capital font directement concurrence aux rentes différées et aux REER que propose notre industrie et dont elle tire la moitié de ses revenus de primes. Par conséquent, monsieur le président, comme vous l'avez également signalé l'an dernier, il y a un problème de concurrence. Nous indiquons dans notre mémoire que, depuis un an, on a beaucoup travaillé pour comprendre quelles structures permettraient de régler le problème et ce qu'elles impliqueraient.

Il y a un large éventail de structures et d'options possibles, y compris autoriser la SIAP à demander des prêts au Trésor comme peut le faire la SADC, ou encore faire assurer les produits de type rente par la SADC plutôt que par la SIAP; obliger les institutions de dépôt à se doter de leur propre régime copié sur la SIAP pour protéger de tels instruments, ou peut-être transformer la SIAP en une société d'État ressemblant à la SADC. L'industrie étudie présentement toutes ces options et d'autres encore.

Honorables sénateurs, je tiens à préciser que nous n'avons pas présenté de demande formelle au gouvernement. Il est toutefois évident, comme l'a souligné votre comité l'an dernier, qu'il y a un problème à cet égard et qu'il faut le régler.

Enfin, monsieur le président, je tenais à souligner les travaux importants et utiles qui sont en cours dans d'autres domaines indiqués dans notre mémoire, y compris des discussions avec les gouvernements sur des questions techniques, l'opportunité d'ajuster le système de cotisation de la SIAP en fonction des risques, en se basant soit sur le rendement soit sur une formule, et enfin le sempiternel problème de la coassurance qui refait surface chaque fois qu'il est question d'une réforme de la SADC.

Monsieur le président, le régime de la SIAP, qui est financé par l'industrie, a réussi à protéger des dizaines de milliers d'assurés suite à deux grosses faillites qui auront coûté plus de 250 millions de dollars à l'industrie. Sans être parfait, il est efficace et l'industrie travaille avec acharnement et créativité à le consolider et à l'améliorer en tenant compte de l'expérience acquise.

En outre, nous sommes déterminés à adopter une batterie incontournable de mesures préventives. La SIAP appuie l'une des industries de services financiers les mieux capitalisées et les mieux réglementées au monde et nous abordons l'avenir avec confiance, déterminés à soutenir la réputation de l'industrie qui a toujours protégé ses assurés. Les rapports du comité peuvent



## [Texte]

sir, can be an important contribution to that ongoing process, and we thank you for inviting us.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Daniels. Perhaps we can simply ask our questions and whoever on the panel is the appropriate individual to do so can respond.

Before turning the questioning over to Senator Sylvain, may I just clarify a couple of points? On Tuesday, Mr. Leslie had an interesting example for the committee, and I believe Mr. Traversy was here when it was discussed. He gave an example of how an investor would be treated. It was a three-part example in which, first, an investor in his fund would effectively lose nothing; then, second, there was a CDIC example, which he referred to as a middle-of-the-road approach; and then there was a COMPCORP example, using exactly the same numerical data, in which the consumer was clearly less well-protected. Without wanting to debate the merits, I just wanted to know if you had any disagreement with the example or with the numbers?

**Mr. Daniels:** We have talked about that, as a matter of fact.

**Mr. Morson:** Yes, we do have a bit of a disagreement.

**Mr. Daniels:** I am quite aware of his example, because he has used it as a promotional device for a number of years.

**The Chairman:** We on the committee were quite intrigued by it; we had not seen it before. I am giving you a chance to rebut his position, as opposed to getting into the details.

**Mr. Morson:** Yes. I will not get into the details of the example, but I will say two things: One is that his example was for policyholders who are over the limits. As an example, for Sovereign Life, 97 per cent of the policyholders were under the limits and therefore got 100 per cent; and therefore, he is talking about a very few policyholders.

The second thing is that he did show an extreme example of only getting 60 cents on the dollar; and 90 cents on the dollar is what we got from Sovereign Life. So, yes, I do not disagree with his comparison; COMPCORP is trying to put a floor for consumers, and saying, "We want to make sure that you get at least —". But CIPF is set up for different reasons, because different consumers can lose different amounts in CIPF.

**The Chairman:** Just so I am clear, what you are saying is that you are not terribly enthusiastic about the particular illustrative example that he picked, but the calculations were correct?

**Mr. Daniels:** The calculations were okay; but they cover a pretty small subset of data.

**The Chairman:** That is what I wanted to understand. I have a lot more questions, but I will turn to Senator Sylvain first, and then I will come in at the end.

**Senator Sylvain:** Thank you, Mr. Chairman. Gentlemen, I thank you very much for the presentation that you have made. I think that in it you have addressed, as you said, some of the problems that existed, and the question of region was one that now seems to be under control. That is coming in Jan-

## [Translation]

contribuer grandement à ce processus permanent et nous vous remercions de nous avoir invités.

**Le président:** Merci, monsieur Daniels. Le plus simple serait sans doute que nous posions nos questions et que la personne compétente y réponde.

Avant de donner la parole au sénateur Sylvain, je voudrais avoir quelques précisions. Mardi, M. Leslie nous a présenté un exemple assez intéressant sur la manière dont un investisseur était traité. Je crois que M. Traversy était là au moment de la discussion. Cet exemple comportait trois volets; le premier, c'était celui de quelqu'un qui investit dans son fonds et qui ne perd rien en pratique; le second, c'est celui d'un investisseur protégé par la SADC, qu'il a appelé la solution médiane; et enfin il y avait un exemple avec la SIAP et les mêmes chiffres exactement, montrant que le consommateur était nettement moins bien protégé. Sans aborder la question au fond, je voudrais savoir si vous admettez l'exemple ou les chiffres?

**M. Daniels:** Nous en avons justement discuté.

**M. Morson:** Oui, et nous ne sommes pas tout à fait d'accord.

**M. Daniels:** Je connais très bien son exemple parce qu'il s'en sert comme outil de promotion depuis des années.

**Le président:** Nous, nous avons été fort intrigués parce que nous ne l'avions jamais entendu. Je vous donne l'occasion de réfuter sa position en général, en faisant abstraction des détails.

**M. Morson:** Oui. Je ne veux pas discuter de l'exemple en particulier, mais je tiens néanmoins à préciser deux choses: premièrement, son exemple s'applique aux porteurs de police qui dépassent les plafonds prévus. Par exemple, dans le cas de La Souveraine, 97 p. 100 des porteurs de police étaient en deçà des limites et ont donc récupéré intégralement l'argent investi. Autrement dit, son exemple à lui vise très peu d'assurés.

Deuxièmement, il s'est servi dans son exemple du cas extrême d'un recouvrement de 60 cents au dollar seulement. Or, dans le cas de La Souveraine, nous avons recouvré 90 cents au dollar. Je n'ai donc rien contre sa comparaison en soi. La SIAP tente de fixer un seuil pour les consommateurs afin de leur garantir au moins un certain montant. Mais le CIPF a été mis sur pied pour des raisons différentes, puisque le montant des pertes varie selon les consommateurs au CIPF.

**Le président:** Donc, si je comprends bien, vous n'appréciez pas particulièrement l'exemple qu'il a choisi comme illustration, mais les calculs sont exacts?

**M. Daniels:** Pour les calculs, ça va; mais ils s'appliquent à un sous-ensemble de données assez restreint.

**Le président:** C'est ce dont je voulais m'assurer. J'ai encore beaucoup de questions, mais je vais d'abord donner la parole au sénateur Sylvain. Je vous interrogerai à la fin.

**Le sénateur Sylvain:** Merci, monsieur le président. Messieurs, je vous remercie beaucoup d'être venus nous présenter votre exposé. Comme vous l'avez dit vous-même, vous avez réglé certains des problèmes constatés, notamment celui de la cotisation par région. Le nouveau système entrera en vigueur le

[Text]

uary 1, 1995, I believe. The prefunding is in place, or is that 1995, as well?

**Mr. Daniels:** January 1, 1995, also.

**Senator Sylvain:** And then the borrowing power will be added to that?

**Mr. Morson:** It is already there.

**Senator Sylvain:** One of the things that we have talked about or seen a lot about in the papers recently is the future of mutual insurance companies in today's climate, with their limited ability to raise cash. Is there going to be a big move in the industry away from mutuals to stock companies? That is the question.

I am going back to year one, probably, but in the casualty and property field at least, when you bought a policy you were a member of the mutual. You were also assessable. That meant that if you bought in, you became a member of this mutual; and if the mutual went belly up, then they could assess you. From the blank looks on your faces, I gather this has not happened in life insurance; but it did happen, believe me, in casualty and property.

**Mr. Daniels:** It still does in fraternal organizations. For a normal mutual company, no.

**Senator Sylvain:** That is not a factor?

**Mr. Daniels:** Not any more.

**Senator Sylvain:** So, that is not a way in which there could be, for a mutual company, an offset to any claim that would be made by COMPCORP?

**Mr. Morson:** No, they do not have that opportunity.

**Senator Sylvain:** Okay, that is all. That was my only point. The rest of it seemed to address all the points that we have had before, so I thank you very much.

**The Chairman:** I wonder if I might ask you gentlemen a couple of other questions. You say on page 13 of your brief, and I note the words with some interest:

At this juncture, the industry has made no formal request for such arrangements.

**Mr. Daniels** read that statement and I am sure it is absolutely correct; so I am not questioning it, but those of us who have written press releases over the years understand exactly what you are saying and so I thought that I just might remind you of a statement attributed to Mr. Morson a couple of weeks ago:

The industry would like federal backing of about \$1.5 billion, which would be in the form of loans to the industry fund if a large collapse occurs.

On almost the same day, there was a statement by the chief executive officer of SunLife Insurance Company, who said to an industry gathering in Toronto that the industry would like COMPCORP to have the same sort of back-up that Ottawa provides the banks through the CDIC.

[Traduction]

1er janvier 1995, si je ne m'abuse. Est-ce la même date pour le système de préfinancement?

**M. Daniels:** Oui, le 1er janvier 1995.

**Le sénateur Sylvain:** Et on ajoutera alors le pouvoir d'emprunt?

**M. Morson:** Il existe déjà.

**Le sénateur Sylvain:** Il a beaucoup été question dans les journaux récemment des sociétés mutuelles d'assurance dans la conjoncture économique actuelle, étant donné leur capacité bien limitée de trouver du capital. Nous en avons aussi beaucoup discuté. L'industrie délaissera-t-elle les mutuelles au profit des compagnies à capital-action? Voilà ma question.

Au risque de remonter au déluge, il me semble que lorsqu'on achetait une police d'assurance risques divers ou d'assurance de biens, on devenait membre de la mutuelle. On était aussi cotisable. Autrement dit, quand on devenait membre de la mutuelle, on pouvait être mis à contribution si celle-ci faisait faillite. À en juger d'après votre expression, cela a toujours été différent dans le domaine de l'assurance-vie, mais croyez-moi, c'était ce qui se passait pour les autres types d'assurances.

**M. Daniels:** Les choses fonctionnent encore de cette façon dans les sociétés d'aide mutuelle, mais pas dans les mutuelles ordinaires.

**Le sénateur Sylvain:** Ce n'est pas la même chose?

**M. Daniels:** Plus maintenant.

**Le sénateur Sylvain:** Autrement dit, une société mutuelle ne pourrait jamais obtenir compensation des sommes réclamées par la SIAP?

**M. Morson:** Non, c'est impossible.

**Le sénateur Sylvain:** Bien, c'est tout. Je n'ai pas d'autres questions. Votre exposé a répondu à toutes celles que j'avais encore avant de l'entendre. Je vous remercie beaucoup.

**Le président:** Je voudrais alors vous poser quelques questions. À la page 13 de votre mémoire, j'ai lu les mots suivants avec intérêt:

Pour le moment, l'industrie n'a pas encore demandé formellement la conclusion de telles ententes.

**M. Daniels** a lu ce passage qui, à n'en pas douter, est conforme à la vérité, mais ceux d'entre nous qui ont déjà eu à rédiger des communiqués de presse comprennent exactement ce que vous voulez dire; c'est pourquoi je voulais vous rappeler une déclaration attribuée à M. Morson il y a quelques semaines:

L'industrie souhaiterait que le gouvernement fédéral lui verse un montant d'environ 1,5 milliard de dollars sous forme de prêt à son fonds d'indemnisation au cas où une faillite importante se produirait.

Presque le même jour, le président-directeur général de la SunLife du Canada a déclaré devant des membres de l'industrie réunis à Toronto, que l'industrie souhaitait obtenir du gouvernement fédéral le même soutien financier pour la SIAP que les banques obtenaient pour la SADC.



## [Texte]

So, while I fully accept the fact that no formal request has been made, the fact is that the idea has certainly been floated; the idea has been at least broached informally. I would like to explore that idea for a bit, because we have asked a number of witnesses for their reaction to that idea; two come to mind immediately. One was the Superintendent of Financial Institutions, who had the view, I think quite unequivocally, that access to what has been called the government credit card should not be given to a privately-run institution. I think a somewhat similar view, although not identical, was expressed by the ADM, Policy and Finance, when he appeared before us a couple of weeks ago. Other witnesses have also commented on it; those two in particular stick in my mind. It is also referred to as the first option of the three options that you give in your paper.

I wonder if you would care to rebut the views that some of the other witnesses, and, I might add, some members of the committee, have had on that issue? Why should that idea not be simply ruled out *a priori*, as effectively its being wrong to leave the taxpayers, through the government, in a position where they have no control over a potential problem, but they are left to pick up the pieces when the problem occurs?

**Mr. Daniels:** Senator, if I may, I can respond, and then I will ask Mr. Morson or Mr. Traversy if they want to add anything. One of the reasons that I made the point about there being no formal request will not be a surprise. You know that the words that I spoke were not at random; they were chosen with some care.

**The Chairman:** As I have said, several of us around this table have written press releases.

**Mr. Daniels:** That is right.

**The Chairman:** We understood exactly what you were saying.

**Mr. Daniels:** They were chosen with care, because it may turn out that there is no way in which one could access government credit through one line or another; and there are many possible avenues. It may turn out that the only way to do that is through a Crown corporation. It might well be that that is the only way that the Crown could get the kind of guarantees it needs and at the same time carry out its responsibilities.

However, I think it would be a real mistake to discard out of hand looking at the kinds of models that exist. I mean, after all, Crown corporations are not the only models. There have been, as you well know, many kinds of instruments looked at over time, and some of them need a shakedown; some of them might be used on a purely discretionary basis. We do not have to talk about a program being put in place; you may just want some kind of standby facility that could be brought into position if it were needed.

So my response, and I am really not ducking your question at all, is that I think that we have to look very carefully at what the options are and not just dismiss out of hand the possibility of some partnership, some working arrangement, were there ever a

## [Translation]

Je peux donc admettre que vous n'avez pas présenté de demande formelle, mais le moins qu'on puisse dire, c'est que l'idée a été lancée officieusement. Je voudrais en discuter un peu parce que nous avons demandé à quelques témoins ce qu'ils en pensaient. Deux d'entre eux me viennent immédiatement à l'esprit. L'un était le surintendant des institutions financières selon lequel il ne fallait absolument pas donner à une institution exploitée par l'entreprise privée accès à ce qu'on appelle la carte de crédit gouvernementale. Une opinion à peu près semblable quoique non identique a été exprimée par le sous-ministre adjoint, Politique et Finances, quand il a comparu devant nous il y a quelques semaines. D'autres témoins ont aussi fait des commentaires, mais ce sont les deux qui me viennent à l'esprit. C'est ce qui correspond à la première des trois options que vous exposez dans votre mémoire.

Êtes-vous prêts à réfuter l'opinion de certains autres témoins, et j'ajouterais même de certains membres du comité, sur la question? Pourquoi ne devrait-on pas rejeter cette idée d'emblée parce que ce serait une erreur d'obliger les contribuables, par l'entremise du gouvernement, à faire les frais d'un problème totalement indépendant de leur volonté?

**M. Daniels:** Sénateur, si vous permettez, je vais vous répondre, puis M. Morson ou M. Traversy le feront à leur tour, s'ils ont quelque chose à ajouter. Vous ne serez pas étonné d'apprendre pourquoi j'ai déclaré que nous n'avions pas présenté de demande formelle. Vous savez que ce ne sont pas des paroles en l'air et que j'ai choisi mes mots avec soin.

**Le président:** Je vous l'ai dit, plusieurs d'entre nous ont déjà rédigé des communiqués de presse.

**M. Daniels:** C'est vrai.

**Le président:** Nous savons exactement ce que vous voulez dire.

**M. Daniels:** Nous avons donc choisi nos mots très judicieusement parce qu'il pourrait s'avérer impossible d'avoir accès à l'une ou l'autre des lignes de crédit gouvernementales. Or, il y a plusieurs façons de faire. Il se pourrait que la seule méthode possible consiste à se servir d'une société de la Couronne comme intermédiaire. Ce pourrait être pour l'État le seul moyen d'obtenir les garanties dont il a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités.

Cependant, ce serait vraiment une erreur de rejeter d'emblée l'idée sans examiner les divers modèles qui existent. Après tout, il n'y a pas que les sociétés d'État. Vous savez que toutes sortes d'instruments ont été envisagés et que certains ont besoin d'un rodage. Quelques-uns pourraient être employés à discrétion seulement. Il n'est pas essentiel d'avoir un programme permanent; il suffirait qu'il soit disponible au besoin.

Je n'essaie vraiment pas de me défilier, mais je crois qu'il faut étudier très attentivement toutes les options sans rejeter d'emblée l'éventualité d'un partenariat ou d'une entente si les circonstances s'y prêtaient. Vous voudrez sans doute savoir quelles pourraient



[Text]

circumstance; and you can then ask what kind of circumstance. And, frankly, that is what we are trying to talk about: some kind of circumstance where we need access to a government back-up arrangement of some kind.

I believe we spoke last year of the role that, it can be argued, CDIC has played in the financial restructuring of the trust industry — a massive role. We now have a privately funded plan that has done admirably well and appears to be able to do an admirable job, but we would be remiss, senator, if we did not shake it down and look at all the options; and that is what is going on here.

I suppose that is a rather spongy answer.

You recall, I am sure, sir, that last year you expressed a preference for the notion of a Crown corporation, if one were ever to go that way. How else could one ensure that the public interest was met? I think there are some models around of other ways in which the Crown has entered into partnerships with various kinds of government entities.

That is the context in which we are looking at this issue. We think it is important that you understand that it is not a non-event in our business; it is an important event; and when we are generating half of our income in direct competition with the government credit card institutions, which have the government credit card behind them, you will understand that it is a source of concern.

**The Chairman:** Yes, but would you also agree, though, that those institutions' access to the government credit card, as it were, and the insurance pool, is essentially in the hands of a truly independent Crown corporation, as opposed to in the hands of industry itself, which COMPCORP is. That is, from an accountability standpoint, a very significant difference.

**Mr. Daniels:** Absolutely. But again, sir, I would not want to style it as a binary situation; it is not a matter of either you have it or you do not. The question is: Are there ways in which the public interest could be secured, and at the same time provide for the possibility of government back-up?

**The Chairman:** I absolutely agree that that is the question. Given that question, my question to you is do you have any answers, are there any options or alternatives, other than saying there ought to be some on the spectrum? Taking it entirely outside this issue, you in your old capacity in government looked at a number of issues where the question was how could government help solve a particular problem? So, I accept the fact that there is a spectrum. Has the industry any specific thoughts on other points on the spectrum, other than the purely private model or a Crown corporation?

**Mr. Daniels:** Well, the only thing we have been able to say, and it is perhaps just stating the obvious, is if there is a way to design a one-event, a discrete event, a one-of-a-kind of back-up, you might be able to work it out so that it was an arm's-length proposition. You could have a privately funded operation, and under certain conditions you could approach the system, which

[Traduction]

être ces circonstances. Franchement, c'est ce que nous essayons de décrire: une situation dans laquelle il nous faudrait avoir accès à une aide financière quelconque du gouvernement.

L'an dernier, il me semble que nous avons discuté du rôle que, selon certains, la SADC a joué dans la restructuration financière des sociétés de fiducie — un rôle écrasant. Il existe maintenant un régime financé par le secteur privé qui a été remarquablement efficace et qui semble faire un travail admirable, mais ce serait négligence de notre part, sénateur, si nous ne le passions pas en revue pour envisager toutes les options. C'est précisément ce que nous sommes en train de faire.

Je pense que ma réponse manque un peu de consistance.

Vous vous souviendrez certainement que, l'an dernier, vous avez dit préférer l'idée d'une société d'État, si jamais nous devions opter pour cette méthode. Mais y a-t-il d'autres moyens de protéger l'intérêt public? Je crois qu'on peut trouver certains modèles de partenariat conclus entre l'État et divers types d'entités publiques.

C'est dans ce contexte que nous examinons la question. Il importe que vous compreniez que, dans notre domaine, ce n'est pas insignifiant; c'est une considération importante puisque nous tirons près de la moitié de nos revenus sont tirés de produits faisant directement concurrence à des institutions disposant de la ligne de crédit gouvernementale. Vous comprendrez alors pourquoi cela nous inquiète.

**Le président:** Je comprends, mais admettez-vous que l'accès de ces institutions à la ligne de crédit gouvernementale et au pool d'assureurs dépend essentiellement d'une société d'État vraiment indépendante et non pas de l'industrie elle-même comme ce serait le cas pour la SIAP. Du point de vue de la responsabilisation, la différence est de taille.

**M. Daniels:** C'est vrai, mais je ne veux pas donner l'impression qu'il n'y a que deux camps: ceux qui l'ont et ceux qui ne l'ont pas. La question est de savoir s'il y a des moyens permettant de protéger l'intérêt public tout en garantissant une aide gouvernementale de substitution.

**Le président:** C'est effectivement la question à laquelle il faut répondre. Cela dit, je vous demande si vous savez quelles options seraient possibles, au lieu de dire qu'il doit bien y en avoir une qui convienne. Pour changer de contexte, quand vous étiez à l'emploi du gouvernement, vous avez bien dû régler plusieurs problèmes où il s'agissait de savoir comment le gouvernement pourrait faciliter le règlement. J'admets donc qu'il y a un éventail de solutions. Que pense l'industrie des modèles autres que ceux de l'entreprise purement privée et de la société d'État?

**M. Daniels:** Tout ce que nous avons pu dire, et c'est sans doute une lapalissade, c'est que s'il y a un moyen de concevoir une aide financière de secours qui soit ponctuelle, unique, un événement discret, on doit pouvoir trouver une formule permettant de conserver ses distances. Une opération financée par l'entreprise privée peut toujours demander l'aide du système, à

[Texte]

you can do at any time, anyway. Lots of people do it. But, obviously, we would want to see some kind of framework under which this could happen.

As our work has gone on, it appears to us that any kind of program that was put in place, any kind of ongoing regime, if you like, would drive us pretty fast in the direction of a Crown agency. I could not answer the very question that you have put. You would end up having to want people on the board, and this and that, and some parts of government might be satisfied, but others could always argue that there was not enough protection against the Crown interest.

However, I have to juxtapose this with the fact that right now the nature of the guarantee on the other side is a very strong instrument in the marketplace, and we cannot ignore that in this market right now. It is a serious issue.

**The Chairman:** Senator Sylvain has a question, I believe.

**Senator Sylvain:** Just on that point. CDIC is a Crown corporation, but it is the first-line insurer; right? They provide the insurance for whatever is going to happen in their particular bailiwick. You have a private corporation which provides that particular insurance; why could there not be a Crown corporation which would reinsure your company and would operate on the same level as CDIC, except once removed from the actual claimant?

**Mr. Morson:** That is a possible type of model.

**Senator Sylvain:** A question was posed a little while ago, I think by the chairman, about the justification for this, and the fact that the public eventually picks up the tab on anything that goes wrong. Well, the public picks up the tab on the deficits that the government has, or anything else.

The public also, I think, benefits from an insurance system within the country; and I know of no civilized country that can operate without benefit of an insurance system, and a well-funded one. We happen to have an excellent one. As I was taught when I first went to the Travelers' Insurance school, nothing happens until you buy insurance, because you cannot borrow money, you cannot do anything until you have insurance in place. So that tells us that the basis of all economic activity starts with insurance. I am not too sure they were not preaching a little bit to their parish.

**Mr. Daniels:** No, no. We think you are right.

**Senator Sylvain:** Well, of course you do, but has the question of an equivalent to CDIC, but in the reinsurance market, been explored?

**Mr. Morson:** No, we have not explored that thoroughly; but it is certainly a possible model.

**Senator Sylvain:** Okay. Thank you.

**Mr. Morson:** Senator, could I make one other comment in connection with the competitive issue? As Mr. Daniels mentioned, half our products are in competition with trusts and banks, and now banks are also allowed to own securities firms, a lot of which they do, and also insurance companies. From a

[Translation]

certaines conditions. Ce n'est pas exceptionnel. Évidemment, il nous faudrait connaître à l'avance le cadre de référence.

Au fil de nos travaux, nous nous sommes rendus compte que n'importe quel type de régime ou de programme permanent nous menait tout droit à un organisme d'État. Je suis incapable de répondre précisément à la question que vous avez posée. On imposerait la présence de certaines personnes au conseil d'administration et des tas d'autres conditions encore; certains services du gouvernement seraient contents, d'autres soutiendraient que les intérêts de la Couronne ne sont pas suffisamment protégés.

Cependant, il ne faut pas perdre de vue le fait qu'en ce moment, la nature de la garantie est un instrument très populaire sur le marché. On ne peut pas fermer les yeux sur cette réalité étant donné la conjoncture actuelle. C'est vraiment sérieux.

**Le président:** Je crois que le sénateur Sylvain veut poser une question.

**Le sénateur Sylvain:** À ce propos, la SADC est une société d'État mais c'est aussi l'assureur direct, n'est-ce pas? La SADC assure tout ce qui tombe dans son rayon d'action. Une entreprise privée souscrit une police d'assurance; pourquoi une société d'État ne pourrait-elle pas réassurer cette entreprise et fonctionner au même titre que la SADC, mais sans traiter directement avec le porteur de la police?

**M. Morson:** C'est un modèle envisageable.

**Le sénateur Sylvain:** Tout à l'heure, le président a demandé la raison d'être de cette suggestion, en faisant remarquer que ce sont toujours les contribuables qui paient les pots cassés. C'est aussi le public qui paie pour les déficits du gouvernement, et pour tout le reste.

La population bénéficie du régime des assurances au pays et je ne connais aucun pays civilisé qui pourrait fonctionner sans un système d'assurance bien financé. Le nôtre est excellent. À l'école de la Travelers du Canada, j'ai appris que tout commence par l'achat d'une police d'assurance parce que, sans elle, il est impossible d'emprunter de l'argent ou de faire quoi que ce soit. Cela signifie que l'assurance est à la base de toute activité économique. Évidemment, la compagnie prêchait peut-être pour sa paroisse.

**M. Daniels:** Pas du tout. Nous pensons que vous avez raison.

**Le sénateur Sylvain:** Évidemment, mais avez-vous exploré la possibilité d'un organisme équivalant à la SADC, mais dans le marché de la réassurance?

**M. Morson:** Non, nous n'avons pas approfondi cette question, mais c'est certainement un modèle intéressant.

**Le sénateur Sylvain:** Bien. Je vous remercie.

**M. Morson:** Sénateur, puis-je faire une observation au sujet du problème de la concurrence? Comme l'a dit M. Daniels, la moitié de nos produits font concurrence aux sociétés de fiducie et aux banques; or, les banques ont maintenant le droit de posséder des maisons de courtage — nombre d'entre elles le font — et des



[Text]

public perception point of view, there is an implicit guarantee on a downstream subsidiary from a bank. So the problem is getting worse, rather than better.

**The Chairman:** I want to just address your word "implicit," because I do not know if you were here when the previous witness, Mr. Bartholemew, made several observations on the dangers of implicit guarantees.

**Mr. Morson:** Yes.

**The Chairman:** He said that in fact guarantees, if they really are government guarantees, ought to be explicit, not implicit; and if there is going to be a government guarantee, and if you take the logic of your argument down the road, it seems to me that leads you back to Mr. Daniel's point; it leads you inextricably into the issue of the Crown corporation model, if what you are attempting to do is to protect all parts of a financial institution, such as all parts of a bank.

By the way, I want to be clear: I am not advocating that model. I am trying to find if there is a middle ground; and every time one gets into a discussion, one seems to ultimately end up with a simple bifurcated model in which you have to go one way or the other. So, I am looking for some alternatives.

**Mr. Daniels:** Sir, if I may, I would just make an additional comment. In this testimony and in what we have said in our presentation here, we are putting a lot of emphasis on preventive measures. As the committee considers this issue, I think what we are looking at here is a whole range of measures, of which one piece is the possibility of government back-up and in what kind of situations you would need that.

Clearly the industry has handled a couple of situations; it is well positioned to handle others, as Mr. Morson said. The fund is well capitalized, we have changed its terms, we will build a refund, we have other things under way. But I would ask that as you look at this, you also look at the context as well as the relationship between the regulators and the preventive measures; because all of that is very much part of an attempt to make certain that we do not have to draw on this thing again.

**The Chairman:** Senator Stewart.

**Senator Stewart:** In your document entitled "Joint Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce," dated June 1994, you make reference to the extent of regulations imposed upon the insurance industry. Perhaps this is not a question with which you will feel comfortable, but do you feel that you are more stringently regulated than the banking industry, or is it just about the same?

**Mr. Daniels:** That is another good question. I feel comfortable with the question; I am not sure I can give you an answer, senator. Perhaps I will ask Mr. Morson.

**Mr. Morson:** In some respects, I think that we are a little more regulated because of the longer-term commitments that are involved. One of the things required is that the appointed

[Traduction]

compagnies d'assurance. La population perçoit cette filiation comme une garantie tacite de la banque. Autrement dit, le problème, loin de s'améliorer, ne fait qu'empirer.

**Le président:** Vous parlez d'une garantie «tacite». Je voudrais revenir là-dessus parce que le témoin précédent, M. Bartholemew, a fait plusieurs observations sur les dangers des garanties tacites.

**M. Morson:** Oui.

**Le président:** Selon lui, toute garantie par le gouvernement doit être formelle et non tacite. Alors s'il doit y avoir une garantie du gouvernement, et si l'on pousse plus loin votre raisonnement, cela nous ramène à l'argument de M. Daniels. Autrement dit, on en revient inexorablement au modèle de la société d'État si vous cherchez absolument à protéger toutes les composantes d'une institution financière, comme c'est le cas pour les banques.

Comprenez-moi bien: je ne préconise pas ce modèle. J'essaie de trouver un terrain d'entente, mais chaque fois qu'on reprend la discussion, on aboutit invariablement à une alternative. C'est pourquoi je cherche d'autres voies.

**M. Daniels:** Si vous permettez, je voudrais faire un autre commentaire. Dans notre exposé et dans nos témoignages, nous avons vraiment mis l'accent sur les mesures préventives. Comme le comité étudie cette question, je crois qu'il faut envisager toute une gamme de mesures dont l'une est la possibilité d'une aide gouvernementale et les circonstances dans lesquelles elle s'imposerait.

L'industrie s'est déjà occupée avec succès de deux cas problèmes et, comme l'a dit M. Morson, elle est très bien placée pour s'occuper des autres qui pourraient surgir. Le fonds est bien doté en capital, nous en avons modifié les modalités, nous allons en entreprendre le préfinancement et nous avons aussi d'autres projets en cours. Mais vous devez examiner la situation en tenant compte du contexte ainsi que des liens entre les responsables de la réglementation et les mesures préventives, parce que tout ceci fait partie intégrante d'un projet destiné à éviter que nous ayons besoin une autre fois de puiser dans ce fonds.

**Le président:** Sénateur Stewart.

**Le sénateur Stewart:** Dans votre mémoire de juin 1994 au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, vous faites allusion à la portée des règlements imposés à l'industrie des assurances. Vous serez peut-être mal à l'aise de répondre à la question, mais avez-vous l'impression que la réglementation à laquelle vous êtes soumis est plus sévère que celle des banques, ou les deux sont-elles comparables?

**M. Daniels:** Voilà une autre bonne question. Je me sens tout à fait à l'aise d'y répondre, mais je ne suis pas certain de pouvoir le faire, sénateur. Je vais la relancer à M. Morson.

**M. Morson:** À certains égards, je crois que nous sommes davantage réglementés à cause des engagements à plus long terme que notre industrie doit prendre. Entre autres obligations,



[Texte]

actuary for each company produces a report each year that is very thick in terms of the way in which they determine the liabilities for the claims that will go on for many years — 60, 70, 80 years, depending on the nature of the commitments.

**Mr. Daniels:** Perhaps, Al, I could add one other point that I would bring to the senators' attention. The banks have — I am not sure that they would always see it thus — an advantage; they are singularly under the federal regulatory domain, whereas the insurance companies deal with the federal and provincial regulators.

We have a lot to do. I mean, our entire distribution system is regulated by the provinces; and so, we have to deal a bit more actively. Now, to say that the banks do not have to bump into the provincial regulators would also be an exaggeration. But, formally speaking, they are a federally regulated organ. We move between those two levels.

But I would not want to get into a situation where we complain. You can always get an insurer to moan about the regulators, in a general sense; but the reality is that one of the real strengths of the business is the regulatory system behind it. If I were asked what are the No. 1 and No. 2 things that make the industry as serious a major international player as it is, I think that I would have to argue, first, the degree of competition in the industry, and, second, the quality of the regulators.

It is interesting. I found that, as an outsider some years ago coming into the business, I did not hear even in private industry leaders tearing down the regulatory establishment. They do not do that, because they recognize that it is a basic strength.

**Senator Stewart:** You referred to the two cases in which companies failed. I gather you are arguing that the failure is not attributable to some defect in regulation?

**Mr. Daniels:** Yes. We are arguing that it is not attributable to a defect in regulation. On the other hand, it is also obvious that at some point along the spectrum it became clear, much as your previous witness was saying, that a problem was developing. Somebody knew somewhere along the way that there was a problem developing. The question is, can we work out a better way to get at those problems before the companies fall off the end of the world?

**Senator Stewart:** The implication is that at a certain point the patient, in a sense, was becoming ill, and if measures had been taken at that point, the fatality could have been prevented?

**Mr. Daniels:** Yes, sir. That is the implication, and that is why in this litany on preventive measures I mentioned an improved regulatory system. I mean, are there ways in which the regulators' role can be strengthened? Are there instruments that he does not have that he needs? Questions of this kind have to be addressed.

[Translation]

l'actuaire nommé pour chaque compagnie doit produire annuellement un rapport fort volumineux qui indique les engagements pour les indemnités à très long terme — 60, 70 ou 80 ans, selon la nature des engagements.

**M. Daniels:** Al, je pourrais peut-être signaler autre chose aux sénateurs. Les banques ont un avantage — même si elles ne le voient pas toujours du même oeil — puisqu'elles ne sont soumises qu'à la réglementation fédérale alors que les compagnies d'assurances sont régies par des organismes de réglementation fédéraux et provinciaux.

Nous avons beaucoup à faire. Imaginez, tout notre réseau de distribution est réglementé par les provinces; nous devons donc nous en préoccuper un peu plus activement. Il serait exagéré de prétendre que les banques n'ont jamais affaire aux organismes de réglementation provinciaux, mais officiellement, elles sont régies par le gouvernement fédéral. Nous, nous devons naviguer entre les deux ordres de gouvernement.

N'allez pas croire que je veux me plaindre. Un assureur finit toujours par râler contre les responsables de la réglementation en général, mais en réalité, l'une des grandes forces de l'industrie des assurances, c'est la réglementation qui la sous-tend. Si l'on me demandait les deux principales caractéristiques qui donnent à l'industrie son envergure internationale, je répondrais que la première, c'est le degré de concurrence au sein de l'industrie et, la seconde, la qualité des organismes de réglementation.

C'est intéressant. Quand je suis entré dans ce milieu il y a quelques années, j'ai constaté que même en privé, les chefs de file de l'industrie ne démolissent jamais les responsables de la réglementation. Pourquoi? Parce qu'ils savent pertinemment que c'est ce qui fait leur force.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez mentionné deux compagnies qui ont fait faillite. Vous voulez donc dire que ces faillites ne peuvent être imputées à des erreurs de réglementation, n'est-ce pas?

**M. Daniels:** En effet. Elles ne peuvent être attribuées à une telle erreur. Par contre, il est aussi évident que, comme l'a dit le témoin précédent, quelqu'un a dû se rendre compte que des ennuis s'annonçaient. Il faut donc se demander s'il est possible de trouver le moyen de régler ces problèmes avant que les compagnies ne se retrouvent au fond du gouffre.

**Le sénateur Stewart:** Si je peux me permettre une analogie, vous voulez dire que si l'on avait pris des mesures au moment où le patient est tombé malade, on aurait pu l'empêcher de mourir?

**M. Daniels:** C'est exact. C'est bien ce que j'ai voulu dire, et c'est pourquoi dans mon laïus sur les mesures préventives, j'ai parlé d'améliorer la réglementation. Y a-t-il moyen de renforcer le rôle des responsables de la réglementation? Leur manque-t-il des outils qu'on pourrait leur fournir? Voilà le genre de question qu'il faut se poser.

[Text]

**Senator Stewart:** You probably know the answers to those questions better than anybody else. What answers do you propose?

**Mr. Daniels:** Well, we are working, among other things, to seek more preventive activities. When the regulators see early on that a company is getting into difficulty, we would expect them to be able to act. Indeed, we have put the questions to the regulators; and in defence of them, they will often say, "Well, everybody says that, when you get a problem with a firm."

**Senator Stewart:** Are we talking here about federal regulators or provincial regulators?

**Mr. Daniels:** Well, we are talking principally about federal regulators, since they regulate 90 per cent of the business.

**Senator Stewart:** In those two cases?

**Mr. Daniels:** No, in one case it was a provincial regulator.

**The Chairman:** You used the phrase "90 per cent of the business." Do you mean 90 per cent of the companies, or 90 per cent of the value of the premiums written?

**Mr. Morson:** I mean 90 per cent of the value of the premiums.

**The Chairman:** That is what I thought, because in fact, in terms of the number of companies, more than ten per cent of the companies in Canada are provincially regulated; is that not correct?

**Mr. Morson:** A little bit more, yes.

**The Chairman:** Okay. I wonder if we could go back to the bipolar alternatives we talked about. In your paper, you have a third alternative, which is sort of in the middle — it always seems in Ottawa that everything is in three options; that is the way it is always described. In your paper you suggested that perhaps CDIC would stop insuring deposits that were not demand deposits, making the argument, I presume, on the basis of the testimony that was before the committee when government officials were asked what they thought the public policy rationale was for deposit insurance in the first place. Mr. Bartholemew earlier today made the same argument vis-à-vis the United States, that the purpose of deposit insurance is to stop a run on the banks and, therefore, if someone has his or her money locked in for five years, why do you need to insure it, because they cannot start a run on the banks? It is only demand deposits that could start a run on the banks.

So, one of your options seems to be that only demand deposits would be insured by CDIC; and since the kind of deposit instruments you have are not demand deposits, then you would be on an even playing field. I would like to know what you actually think of that idea.

The second question would be: Why do you not go the other way? It seems to me that an insurance company is entitled to create a trust subsidiary, as an example; and I believe that I would be correct in saying that if you took all of your deposits into the

[Traduction]

**Le sénateur Stewart:** Vous en connaissez probablement la réponse mieux que nous. Alors, qu'est-ce que vous proposez?

**M. Daniels:** Nous recherchons entre autres de nouvelles mesures de prévention. On devrait normalement s'attendre à ce que les responsables de la réglementation puissent agir dès qu'ils se rendent compte qu'une compagnie commence à éprouver des difficultés. Nous leur avons d'ailleurs posé la question. À leur décharge, ils nous disent souvent que tout le monde en parle quand une entreprise a des problèmes.

**Le sénateur Stewart:** S'agit-il de la réglementation fédérale ou provinciale?

**M. Daniels:** Nous visons surtout les responsables de la réglementation fédérale puisqu'ils régissent 90 p. 100 de nos affaires.

**Le sénateur Stewart:** Et dans le cas des deux faillites?

**M. Daniels:** L'une des entreprises était régie par la réglementation provinciale.

**Le président:** Vous venez de dire: «90 p. 100 de nos affaires». Voulez-vous dire 90 p. 100 des entreprises ou 90 p. 100 de la valeur des primes?

**M. Morson:** Je voulais parler de la valeur des primes.

**Le président:** C'est bien ce que je pensais parce que plus de 10 p. 100 des compagnies au Canada sont régies par les gouvernements provinciaux, n'est-ce pas?

**M. Morson:** Un peu plus de 10 p. 100, en effet.

**Le président:** Bien. Je voudrais en revenir à l'alternative dont il a été question plus tôt. Dans votre mémoire, vous parlez d'une troisième possibilité qui serait une sorte de compromis — à Ottawa, on dirait que les choses viennent toujours par trois. Dans votre mémoire, vous suggérez que la SADC cesse d'assurer les dépôts qui ne sont pas à demande, étant donné, je suppose, la manière dont les fonctionnaires ont expliqué la raison d'être de l'assurance-dépôts quand ils sont venus témoigner devant le comité. Tout à l'heure, M. Bartholemew a donné la même explication pour les États-Unis, à savoir que l'assurance-dépôts avait été créée dans le but d'éviter les ruées vers les banques. Par conséquent, à quoi cela sert-il d'assurer les dépôts bloqués pour cinq ans puisque les investisseurs ne pourront pas les retirer? Seuls les dépôts à demande pourraient provoquer une ruée.

Vous semblez donc suggérer que seuls les dépôts à demande soient assurés par la SADC. Or, comme vos instruments de dépôt ne sont pas à demande, vous seriez sur le même pied que les banques. J'aimerais savoir ce que vous pensez de cette idée.

Voici ma deuxième question: pourquoi ne pas opter pour l'autre élément de l'alternative? Il me semble qu'une compagnie d'assurances a le droit de créer une filiale qui soit une compagnie de fiducie, par exemple. Si je ne m'abuse, vous pourriez placer



## [Texte]

trust subsidiary, the trust subsidiary, by virtue of being a federally incorporated trust company, would in fact be federally regulated and be insured by CDIC.

Please tell me if there is something wrong with that logic, because it seems to me that that would solve what you regard as the unequal playing field pretty easily. So, I really raise two questions with you, depending on which way you go. Would you care to comment on either of those?

**Mr. Morson:** Mr. Chairman, in terms of the first question, and that is could there be a central route where the payment system is protected by CDIC and the deposits are not, I think that —

**The Chairman:** Deposits as in locked-in deposits, as opposed to demand deposits.

**Mr. Morson:** Yes, and that is possible. The problem, which becomes the biggest problem, I think, is the joint jurisdiction of it. In terms of who is paying for it, that is easy enough to figure out, but in terms of the jurisdiction and the decision-making —

**The Chairman:** Jurisdiction? Jurisdiction in Canada often connotes federal-provincial, and I do not think that is what you mean.

**Mr. Morson:** Who is in control of making the final decisions and determining the procedures involved in working through the rehabilitation of a troubled company or the liquidation of a troubled company? And there you would have a joint responsibility between, on the one hand, the CDIC and, on the other hand, a private organization. I am not saying that cannot be done; I am just saying that there is difficulty in that. That is a model that can be explored, and I do not think a lot of time has been spent on exploring that model, but it is not impossible.

**The Chairman:** Would you comment on the second one?

**Mr. Morson:** The second one?

**Mr. Daniels:** Moving the stuff into trust.

**Mr. Morson:** Well, I am not quite sure that I understood that. The premiums for life insurance would come in as deposits in the trust?

**The Chairman:** For example; that is one way of doing it.

**Mr. Morson:** Yes, the life insurance company effectively would take all of its reserves and deposit them in the trust company.

**The Chairman:** At that point they are insured.

**Mr. Morson:** Yes. At that point, yes. I don't know; I have never heard anyone suggest that before.

**The Chairman:** I raise it only in the context that, if what you are looking for is a level playing field, it seems to me that given the collapse of the four pillars it would not take a creative organizational genius to figure out a way to structure it so that the part that you want insured by CDIC is insured.

**Mr. Morson:** Well, there are two reasons that a life insurance company might go insolvent: one is on its liability side and the other is on its asset side. I think what you are suggesting is a possibility for solving the asset-side problem.

## [Translation]

tous vos dépôts dans cette filiale qui, étant une société de fiducie constituée sous le régime de la loi fédérale, serait alors soumise à la réglementation fédérale et assurée par la SADC.

Dites-le moi si mon raisonnement est erroné, parce qu'il me semble que cela vous permettrait de rétablir assez simplement l'équilibre entre les banques et vous. Je vous pose donc deux questions suivant l'option que vous choisissez. Voulez-vous me dire ce que vous en pensez?

**M. Morson:** Monsieur le président, quant à votre première question sur la possibilité de trouver une solution intermédiaire en faisant assurer le système des paiements par la SADC, mais pas les dépôts, je crois que...

**Le président:** Ces dépôts étant bloqués, par opposition aux dépôts à demande.

**M. Morson:** En effet, et c'est tout à fait possible. Le principal problème, c'est qu'il s'agit d'un domaine de compétence mixte. Le plus simple, c'est de décider qui va payer, mais en ce qui concerne la compétence et la prise de décision...

**Le président:** Compétence? Quand il est question de compétence au Canada, on pense généralement au fédéral et au provincial, et je ne crois pas que c'est ce que vous avez en tête.

**M. Morson:** Qui est chargé de prendre les décisions ultimes et de décider des procédures à suivre pour renflouer ou liquider une compagnie en difficulté? C'est une responsabilité mixte que se partagent la SADC et l'entreprise privée. Ce n'est pas insoluble, mais cela peut faire problème. C'est un modèle auquel il faudrait réfléchir et je ne pense pas qu'on y ait consacré beaucoup de temps. Ce ne serait pas irréalisable.

**Le président:** Et ma seconde proposition?

**M. Morson:** La seconde?

**M. Daniels:** Tout placer dans une société de fiducie.

**M. Morson:** Je ne suis pas certain de vous avoir bien compris. Avez-vous voulu dire que les primes d'assurance-vie seraient déposées dans une société de fiducie?

**Le président:** Par exemple; ce serait une façon de faire.

**M. Morson:** En fait, la compagnie d'assurance-vie déposerait toutes ses réserves dans la société de fiducie.

**Le président:** Et alors, cet argent serait assuré.

**M. Morson:** À ce moment-là, oui. Personne n'a jamais fait une telle suggestion.

**Le président:** J'en parle seulement parce que, si ce qui vous intéresse, c'est une concurrence à armes égales, après l'écroulement des quatre piliers, on n'a pas besoin d'un as de l'organisation pour trouver la structure qui permettrait de faire assurer les dépôts qui vous intéressent par la SADC.

**M. Morson:** Une compagnie d'assurance-vie peut devenir insolvable pour deux raisons: l'une ayant trait à son passif et l'autre, à son actif. Votre suggestion permettrait sans doute de régler le problème du côté de l'actif.



[Text]

**The Chairman:** Well, I am not sure, but it is the asset-side problem that is causing you difficulty vis-à-vis the unlevel playing field. Your concern in this document has to do with whether I buy a GIC from one of your members rather than from a bank; I am insured if I buy it at a bank and I am not insured if I buy it from you.

**Mr. Morson:** No, I was not thinking so much of that; I was thinking that by a liability-side problem, a pricing problem, an actuarial problem, and the fact that there is not enough money, not because you have had asset problems, but because you have not priced right, then the insurance company cannot get away from that responsibility.

**The Chairman:** Of course.

**Mr. Morson:** If, on the other hand, the trust company made bad investments in real estate, then that trust company in going down would perhaps keep the insurance company going. That is what I meant by the distinction between the two.

**The Chairman:** It just seems to me that in that middle ground there are a number of options that ought to be looked at. May I ask you just one last question? A number of us have been concerned, and a number of witnesses have been concerned, about this notion: How can a work-out solution be achieved, when in fact your board of directors consists of competitors?

I understand you are an independent committee, but your board of directors fundamentally consists of people who are competitors, or a significant number of your board are competitors, and, therefore, as you said in your statement and Mr. Morson said in response to me a minute ago, there are problems, in a sense, with getting your whole board involved in a solution to a problem until a company has become insolvent.

How can you have competitors working out an ongoing business solution for a company that is in trouble? Nevertheless, we have had testimony from two or three witnesses who have said that by far the most effective solution for a company that is in trouble is not in fact to put it under, but is to try to find some way of doing a work-out on an ongoing basis — selling it to somebody else or doing whatever. It just seems to some of us that there is some difficulty with having a board of directors which cannot deal with or an industry insurance operation, COMPCORP, which cannot deal with one of the most powerful and effective methods for in fact solving difficult situations.

**Mr. Morson:** Well, Mr. Chairman, this is one of the reasons that we are looking at these other preventive measures, because COMPCORP's mandate really is not to save companies but to look after policyholders.

**The Chairman:** Whereas historically the superintendent and CDIC together, with respect to deposit-taking institutions, have taken it as formally part of their mandate, but they have in fact taken some considerable steps and considerable effort to do a work-out solution rather than a bankruptcy solution. For deposit-taking institutions, there is no similar mechanism for

[Traduction]

**Le président:** Mais j'ai l'impression que c'est à cause du problème d'actif que vous êtes désavantagé. D'après votre mémoire, ce qui vous inquiète, c'est que j'achète un CPG d'une banque plutôt que de l'une de vos compagnies parce que ce dépôt sera alors assuré, ce qui n'est pas le cas si je fais affaire avec vous.

**M. Morson:** Non, ce n'est pas vraiment à cela que je pensais. Je pensais plutôt à un problème côté passif, un problème de fixation des prix, un problème actuariel, et aussi au fait qu'on n'a pas assez d'argent, non pas parce qu'on a des problèmes d'actif, mais parce qu'on a mal apprécié les contrats. Or, une compagnie d'assurance ne peut pas échapper à ses obligations.

**Le président:** Évidemment.

**M. Morson:** Par contre, si la société de fiducie fait de mauvais investissements dans l'immobilier, elle pourrait, en faisant faillite, permettre à la compagnie d'assurance de survivre. Voilà pourquoi je faisais la distinction entre les deux.

**Le président:** Il me semble que plusieurs solutions médianes méritent d'être étudiées. Puis-je vous poser une toute dernière question? Une chose nous inquiète et inquiète aussi un certain nombre de témoins: comment pouvez-vous arriver à réaliser des opérations de sauvetage alors que votre conseil d'administration se compose de concurrents?

Je comprends que vous soyez un comité indépendant, mais votre conseil d'administration se compose essentiellement de personnes qui sont des concurrentes, du moins bon nombre d'entre elles. Par conséquent, comme vous l'avez dit dans votre exposé et comme M. Morson vient de le répéter en répondant à ma question tout à l'heure, il n'est pas facile de demander au conseil d'administration au complet de trouver une solution à un problème avant que l'entreprise ne devienne insolvable.

Comment peuvent-ils arriver à trouver une solution pour renflouer une entreprise concurrente en difficulté? Néanmoins, deux ou trois témoins nous ont affirmé que la solution la plus efficace pour une entreprise en difficulté, ce n'est pas la faillite mais le sauvetage en la vendant à quelqu'un d'autre ou autrement. Certains d'entre nous n'arrivent pas à imaginer qu'un conseil d'administration ou qu'un organisme chargé de protéger l'industrie comme la SIAP ne puisse pas employer l'une des méthodes les plus efficaces et les plus puissantes pour régler les cas problèmes.

**M. Morson:** Eh bien, monsieur le président, c'est précisément pour cette raison, entre autres, que nous envisageons l'application d'autres mesures préventives puisque la SIAP n'a pas vraiment pour mandat de sauver des compagnies; elle doit plutôt s'occuper des assurés.

**Le président:** Le surintendant et la SADC ont toujours considéré qu'un de leurs rôles consistait à renflouer les institutions de dépôt, et ils ont toujours pris des mesures et déployés beaucoup d'efforts pour éviter la faillite. Il n'existe pas de mécanisme comparable pour les compagnies d'assurance; c'est ce que vous voulez dire?

[Texte]

doing that within the insurance industry; is that what you are saying?

**Mr. Morson:** That is one of the things that we are working on at the moment, and Mr. Daniels might want to comment on that.

**Mr. Daniels:** Well, only to say again, Mr. Chairman, to come back to my remarks at the beginning, that that is why I said we were looking for a more effective means of brokering both blocks of business — troubled companies. COMPCORP was never set up, and indeed is not mandated, to act until the regulator seizes a company. So the question of conflict of interest in that context really does not present itself that way to COMPCORP.

**The Chairman:** Senator LeBreton.

**Senator LeBreton:** How do you find the remarks of Mr. Mackenzie, when he was before this committee, that people should be very vigilant? I was wondering how you respond to the industry and those kinds of comments, because I think that creates a problem for the consumer. It is sort of like saying, "A pox on all of your houses."

**Mr. Daniels:** Well, as you can imagine, we respond delicately, senator, to Mr. Mackenzie's remarks. I understand what Mr. Mackenzie was trying to say, senator, and indeed we strongly counsel, ourselves, that people should be careful of the institution from whom they buy their product. I have said that publicly on many occasions, and I will continue to do so. Advising people to look at the financial statement of an insurance company is, however, a bit like a doctor handing somebody an X-ray and telling them to go home and read it.

**The Chairman:** In some cases the X-ray is probably clearer.

**Mr. Daniels:** But, you see, it is not just that. The fact of the matter is that there are many ways people have of asking questions about insurance companies. They certainly have agents, and agents sell the product of a lot of companies, not just one, and so you can shop around.

I must say, senator, and this is not a commercial, that this business being as competitive as it is means that there are just no margins in the market at all. You can really find out fast, by talking to four or five people, what kind of product you are dealing with. Secondly, we have, and more so recently, the activities of the ratings, the rating agencies, independent companies who are doing claims-paying ratings and so on. Between that and the periodic comments of the regulators, we feel there is a reasonable check in the marketplace. But we certainly would not at the end of the day be advising people not to pay attention to companies, because they should.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Daniels. On behalf of the committee, I thank you and your colleagues for your testimony.

Honourable senators, this winds up the testimony on this issue for this term. I will be working with the staff over the next six weeks to do a draft report, which I hope to circulate to you in about six weeks. I will then be seeking some feedback from you. As soon as we come back in the fall, we will have a couple of in

[Translation]

**M. Morson:** Nous sommes en train d'étudier la question et peut-être M. Daniels veut-il ajouter quelque chose.

**M. Daniels:** Je me contenterai de réitérer les remarques que j'ai faites au début. C'est pour cette raison que nous recherchons un moyen plus efficace de vendre les affaires des compagnies en difficulté. La SIAP n'a jamais eu pour mandat d'agir avant que l'organisme de réglementation ait saisi une compagnie. C'est pour cette raison que le problème des conflits d'intérêts ne se pose pas vraiment.

**Le président:** Sénateur LeBreton.

**Le sénateur LeBreton:** Quand M. Mackenzie a comparu devant notre comité, il a dit que les gens devraient être très vigilants? Qu'en pensez-vous? Je me demande ce que vous avez à répondre à l'industrie et à ce genre de commentaire, parce que je pense que cela crée des problèmes pour le consommateur. Cela revient à dire: «Maudites soient toutes vos maisons!».

**M. Daniels:** Comme vous devez vous y attendre, sénateur, nous répondons avec tact aux propos de M. Mackenzie. Je comprends ce qu'il voulait dire, et nous-mêmes, nous conseillons aux gens de faire très attention aux institutions dont ils achètent les produits. Je l'ai déjà affirmé publiquement à maintes reprises, et je le referai encore. Mais suggérer d'étudier le bilan d'une compagnie d'assurances, c'est exagéré. C'est comme si un médecin vous remettait une radiographie en vous suggérant de l'emporter chez vous pour l'examiner.

**Le président:** Dans certains cas, la radio serait probablement plus facile à déchiffrer que le bilan.

**M. Daniels:** Oui, mais c'est plus que cela. En fait, il y a plusieurs façons de se renseigner sur les compagnies d'assurance. Les gens ont généralement des agents qui vendent les produits de plusieurs compagnies, pas d'une seule. Il est donc possible de comparer.

Sénateur, sans vouloir faire de publicité, j'avoue que cette industrie est si compétitive que les marges sont minces. Il suffit de parler à quatre ou cinq personnes pour apprendre très rapidement à quel genre de produit on a affaire. En outre, depuis quelque temps, les agences de cotation indépendantes notent la capacité de paiement des indemnités. Alors, avec tout cela et les commentaires périodiques des organismes de réglementation, nous croyons que le marché est bien surveillé. Nous n'allons tout de même pas conseiller aux gens de ne pas se renseigner sur les compagnies.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Daniels. Au nom du comité, je vous remercie, vos collègues et vous, d'être venus témoigner.

Honorables sénateurs, voilà qui met un terme aux témoignages sur cette question avant le congé d'été. Au cours des six prochaines semaines, je vais rédiger un projet de rapport avec le personnel. J'espère pouvoir vous en remettre une copie dans environ six semaines. J'attendrai alors vos commentaires. Dès

[Text]

camera sessions to finalize the recommendations, because we have said to the government that we will give them recommendations before the end of September.

Thank you very much. We are adjourned until the fall.

The committee adjourned.

[Traduction]

que nous reprendrons nos travaux à l'automne, nous tiendrons deux ou trois réunions à huis clos pour adopter les recommandations puisque nous avons annoncé au gouvernement que nous lui présenterions des recommandations avant la fin de septembre.

Merci beaucoup. Nous reprendrons nos travaux à l'automne.

La séance est levée.























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Office of the Comptroller of the Currency (U.S.):*

Philip Bartholemew, Director, Bank Research Division.

*Du bureau du «Comptroller of the Currency» (É.-U.):*

Philip Bartholemew, directeur, direction de la recherche bancaire.

*From the Canadian Life and Health Insurance Association:*

Mark Daniels, President;

Alan Morson, President (COMPCORP);

Greg Traversy, Executive Vice-President, Policy Development (CLHIA).

*Du l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes:*

Mark Daniels, président;

Alan Morson, président (SIAP);

Greg Traversy, vice-président exécutif, politiques de développement (CAPE).



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Thursday, July 7, 1994

Le jeudi 7 juillet 1994

Issue No. 15

Fascicule n° 15

**Second Proceedings on:**  
Bill C-11, An Act to amend the Excise Act,  
the Customs Act and the Tobacco Sales to Young  
Persons Act.

---

**Deuxième fascicule concernant:**  
Le projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur  
l'accise, la Loi sur les douanes et la Loi sur la vente  
du tabac aux jeunes.

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Angus             | * Lynch-Staunton |
| Bonnell           | (or Berntson)    |
| Charbonneau       | Perrault, P.C.   |
| * Fairbairn, P.C. | Simard           |
| (or Molgat)       | Stewart          |
| Frith             | Stratton         |
| Kelleher, P.C.    | Thériault        |
| LeBreton          |                  |

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Frith substituted for that of the Honourable Senator Kolber. (July 6, 1994)

The name of the Honourable Senator Bonnell substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (July 6, 1994)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Angus             | * Lynch-Staunton |
| Bonnell           | (ou Berntson)    |
| Charbonneau       | Perrault, c.p.   |
| * Fairbairn, c.p. | Simard           |
| (ou Molgat)       | Stewart          |
| Frith             | Stratton         |
| Kelleher, c.p.    | Thériault        |
| LeBreton          |                  |

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Frith est substitué à celui de l'honorable sénateur Kolber. (Le 6 juillet 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Bonnell est substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (Le 6 juillet 1994)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, July 7, 1994  
(17)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:05 a.m. in room 356-S, Centre Block, the Deputy Chairman, the Honourable John Sylvain, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bonnell, Charbonneau, Kelleher, P.C., LeBreton, Perrault, P.C., Stratton, Sylvain and Thériault. (8)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Richard Domingue, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Canadian Federation of Independent Grocers:*

John Scott, President;

François Goulet, 1st Vice-President.

*From the Quebec Food Retailers' Association:*

Michel Gadbois, Chief Executive Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 16, 1994, the Committee continued its consideration of Bill C-11, an Act to amend the Excise Act, the Customs Act and the Tobacco Sales to Young Persons Act.

Mr. Scott of the Canadian Federation of Independent Grocers made a statement and along with Mr. Goulet answered questions.

Mr. Gadbois of the Quebec Food Retailers' Association made a statement and answered questions.

At 10:50 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 7 juillet 1994  
(17)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable John Sylvain (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bonnell, Charbonneau, Kelleher, c.p., LeBreton, Perrault, c.p., Stratton, Sylvain et Thériault. (8)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Richard Domingue, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De la Fédération canadienne des épiciers indépendants:*

John Scott, président;

François Goulet, premier vice-président.

*De l'Association des détaillants en alimentation du Québec:*

Michel Gadbois, chef de la direction.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 16 juin 1994, le comité poursuit son examen du projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur les douanes et la Loi sur la vente du tabac aux jeunes.

M. Scott, de la Fédération canadienne des épiciers indépendants, fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Goulet, répond aux questions.

M. Gadbois, de l'Association des détaillants en alimentation du Québec, fait un exposé, puis répond aux questions.

À 10 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, July 7, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-11, to amend the Excise Act, the Customs Act and the Tobacco Sales to Young Persons Act, met this day at 10:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Sylvain** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Good morning, senators.

Pursuant to an Order of Reference dated June 16, 1994, we are continuing our study on Bill C-11, to amend the Excise Act, the Customs Act and the Tobacco Sales to Young Persons Act.

I should like to make a couple of introductory remarks before I introduce our witnesses.

At the last meeting, we had Minister Anderson and a representative from the Ministry of Health appear before us. Questions were posed to the minister, and he was to get back to us regarding the enforcement of certain sections of the bill. I finally spoke to the minister yesterday, and he confirmed that there was no way that only part of the bill could be promulgated. It either goes in totally or it does not go in at all.

The other matter left in abeyance after our meeting was that the Ministry of Health witness mentioned a survey done in Nova Scotia. He was to send us a copy of this survey and the details of it so that we could better appreciate its value. We have not yet received that survey.

I should now like to introduce our witnesses. Our first witness is Mr. John Scott, President, Canadian Federation of Independent Grocers. Appearing with Mr. Scott is Mr. François Goulet, Vice-President, Canadian Federation of Independent Grocers. Our second witness is Mr. Michel Gadbois, Chief Executive Officer, Quebec Food Retailers Association.

Gentlemen, the Senate is currently sitting. The committee received special dispensation to sit this morning. We do not have a whole lot of time, but certainly we want to give you a full hearing. I would appreciate it if each of you would give your presentation, and then the members of the committee will undoubtedly have a lot of interesting questions to ask you.

**Mr. John Scott, President, Canadian Federation of Independent Grocers:** Mr. Chairman and members of the committee, we are here at your invitation, so formal remarks will be kept to a minimum. We assume you have questions to ask us with respect to certain elements of this act. We understand as well that there is a great deal more heat within the Senate chamber today than there may be outside and that you have other interests today. So we will keep our presentation down to a dull roar.

First of all, the Canadian Federation of Independent Grocers is a national organization that has been in existence since 1962. We represent full-service supermarkets. We have a membership of

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 7 juillet 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur l'accise, la Loi sur les douanes et la Loi sur la vente du tabac aux jeunes, se réunit aujourd'hui, à 10 heures, pour en faire l'étude.

**Le sénateur Sylvain** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Sénateurs, je vous souhaite le bonjour.

En conformité avec l'ordre de renvoi du 16 juin 1994, nous poursuivons l'étude du projet de loi C-11, Loi modifiant la Loi sur l'accise, la Loi sur les douanes et la Loi sur la vente du tabac aux jeunes.

Avant de présenter les témoins, je tiens à faire quelques remarques préliminaires.

À la dernière réunion, nous avons entendu le ministre Anderson et un porte-parole du ministère de la Santé. Des questions ont été posées au ministre. Celui-ci devait nous faire parvenir des renseignements concernant l'application de certains articles du projet de loi. J'ai enfin rejoint le ministre hier: il m'a confirmé qu'il est impossible de promulguer une partie seulement du projet de loi. C'est tout ou rien.

L'autre question en suspens était l'étude effectuée en Nouvelle-Écosse qu'a mentionnée le témoin du ministère de la Santé. Il devait nous en faire parvenir un exemplaire et nous la situer en contexte pour que nous puissions mieux en juger. Nous n'avons toujours rien reçu.

Passons maintenant à la présentation des témoins. Le premier est M. John Scott, président de la Fédération canadienne des épiciers indépendants (FCEI). Il est accompagné de M. François Goulet, vice-président de la Fédération. Le second témoin est M. Michel Gadbois, chef de la direction, Association des détaillants en alimentation du Québec (ADA).

Messieurs, le Sénat siège actuellement. Le comité peut entendre des témoins ce matin, grâce à une autorisation spéciale. Nous ne disposons pas de beaucoup de temps, mais nous souhaitons certes vous écouter. Je saurais gré à chacun d'entre vous de faire son exposé, après quoi les membres du comité auront sans doute beaucoup de questions intéressantes à vous poser.

**M. John Scott, président, Fédération canadienne des épiciers indépendants:** Monsieur le président et membres du comité, c'est à votre invitation que nous sommes ici. Mon exposé sera donc très bref. Nous supposons que vous avez des questions à nous poser concernant certains éléments de la loi. Le débat est beaucoup plus intéressant dans la chambre du Sénat aujourd'hui qu'à l'extérieur, et nous comprenons donc que vous ayez d'autres chats à fouetter. Nous nous en tiendrons donc à des clameurs sourdes.

Tout d'abord, je tiens à préciser que la Fédération canadienne des épiciers indépendants, organisme national, existe depuis 1962. Nous représentons les supermarchés offrant un service complet.



## [Texte]

3,910 supermarkets from across Canada. Our board of directors is comprised of members from every province.

Mr. Goulet, who is with me today, is a supermarket operator from Aylmer, Quebec. We thought it would be important to have a real live operator with us. He is the vice-chairman of our board and will be chairman next year.

We have some views on this issue.

Michel Gadbois, my counterpart from the province of Quebec, has a more in-depth analysis of the issue. The tobacco issue has traditionally been more important to the retailers in Quebec. In addition, Mr. Gadbois has more of the smaller retailers in his membership, les dépanneurs, than we do.

There are two issues that we believe should be considered by this committee. First of all, there is the issue of banning packages of less than 20 cigarettes. Some people have called this a "kiddy pack". Retailers, by and large, will beg to differ with you, that during the period of contraband and high tobacco taxation, the purchasers of these products were primarily poor people and older people.

We, as an industry, do not condone the practice of selling cigarette products to minors. In fact, we as an organization, together with Michel's organization and other responsible organizations in Canada, have continued to promote that retailers respect the law.

During the period of contraband, when law and order had broken down in Ontario and Quebec with respect to these products, the proliferation of smoking among young people, believe me, was promulgated by smugglers selling directly to children on the streets. My daughter, who is nine years old, was approached in grade 4 at her public school, just to give you an idea of the magnitude of the problem. That problem, at the present time, seems to have been substantially eliminated through the actions of various levels of government.

With respect to the issue of the longevity of the kiddy pack and how long it will be on the shelf, I noticed you had conflicting testimony from the minister with respect to the manufacturers' position on this matter. One letter said April; one letter said June — and, gee, the kiddy packs are still out there! The problem is that no one understands the decrease in the velocity of sales following the drop in tobacco taxation. As a result, there is a tremendous amount of inventory out there of the less than 20 variety.

Fortunately for us, it does not primarily rest with our membership, although most of our members have a little bit of inventory left. Our people buy from large wholesalers. The wholesalers have been very good in telling people not to buy that product any more and reducing inventory at the supermarket level. The people who are caught with large inventories, it appears to us, are the corner stores, the small convenience stores, and the small wholesalers.

## [Translation]

Nous comptons 3 910 membres dans tout le Canada. Notre conseil d'administration se compose de représentants de chaque province.

Monsieur Goulet, qui m'accompagne aujourd'hui, exploite une grande surface à Aylmer, au Québec. Nous avons jugé bon de l'inviter à nous accompagner, car il connaît bien l'exploitation. Monsieur Goulet est vice-président de notre conseil et il en sera le président, l'an prochain.

Nous avons des remarques à faire à ce sujet.

Michel Gadbois, mon homologue québécois, vous en fera une analyse plus détaillée. La question du tabac a toujours eu plus d'importance pour les détaillants du Québec. De plus, l'association de M. Gadbois représente plus de petits détaillants, de dépanneurs, que la nôtre.

Le comité devrait s'arrêter à deux questions, à notre avis. Tout d'abord, il y a la question des paquets de moins de 20 cigarettes, qui sont interdits. D'aucuns croient que ces paquets de cigarettes sont destinés aux jeunes. Dans l'ensemble, les détaillants vous diront qu'au contraire, durant la période de contrebande et de taxes élevées, les acheteurs de ces produits étaient essentiellement des personnes pauvres et plus âgées.

En tant qu'industrie, nous ne soucrivons pas à la pratique de vendre des produits de tabac à des mineurs. En fait, en tant qu'organisme, de concert avec l'organisation de Michel et d'autres organismes responsables au Canada, nous continuons d'inciter les détaillants à observer la loi.

Durant la période de contrebande, lorsque le marché noir de ces produits était florissant en Ontario et au Québec, c'était surtout des contrebandiers qui vendaient leurs produits directement à des enfants, sur la rue, qui incitaient les jeunes à fumer. Pour vous donner une idée de l'ampleur du problème, sachez que ma fille de neuf ans a été pressentie à l'école, où elle fait sa quatrième année. Les mesures prises par les divers ordres de gouvernement semblent avoir sensiblement éliminé le problème.

En ce qui concerne la longévité des paquets de moins de 20 cigarettes et de la période durant laquelle ils seront en vente, j'ai remarqué que le ministre s'était contredit, dans son témoignage concernant la position des fabricants. Dans une lettre, il affirmait que ces paquets seraient retirés du marché en avril; dans une autre, en juin. Pourtant, les paquets de moins de 20 cigarettes sont toujours en vente, parce que la réduction des taxes du tabac en a ralenti la vente. Il reste donc beaucoup de paquets de moins de 20 cigarettes en stock.

Heureusement pour nous, nos membres ne sont pas les propriétaires de la plupart de ces stocks, bien que certains d'entre eux en aient. Ils font leurs achats auprès d'importants grossistes. Ceux-ci ont eu la bonté de les aviser de ne plus acheter ce produit et de réduire leurs stocks. Ceux qui sont aux prises avec des stocks élevés sont, semble-t-il, les magasins du coin, les petits dépanneurs et les petits grossistes.

## [Text]

We contacted a wholesaler in Ontario yesterday. You may well wish to talk to him — Davis Distributing. They have a substantial inventory. These inventories were purchased in good faith and purchased without any indication that the legitimacy of the product would be removed. We believe it will take some time for these products to move through the system. So there is a problem with the pack of less than 20.

If you asked me to give a specific date, I would say I cannot give you that, but I can tell you this: The product will only be removed when it has basically become stale-dated. We are talking late this fall before that product will be out of the shelves in a traditional sense.

That is that issue, senators. Mr. Gadbois will speak more about that issue and more knowledgeably on the subject than I can.

The second issue relates to what we believe is a more unfair situation, and that is the rollback. The initial rollback of \$5 at the federal level was greatly appreciated by retailers across the country. Indeed, every retailer was or is in the process of receiving a rebate on that initial \$5 rollback. However, the second or matching federal rollback, depending on what province you are in — which could have been up to \$5 — was limited to those companies that had an inventory of 5,000 cartons or more. One hundred per cent of the membership of both our organizations, and even those independents or retailers who are not part of our organizations, were caught with inventory. One retailer in Nova Scotia, whom I will not identify today, calculated a \$2,500 loss on that basis. He had to bring his price down.

You may say that \$2,500 does not seem to be that much. Believe me, in a business which relies on such tight margins, that is a tremendous amount of money. So there are varying amounts of money out there based on the second rebate, and we think that is unfair. We have talked to the Department of Finance about that and suggested they reexamine it.

The major chains took the inventory in the store, circulated it back through the warehouse and did a total rebate. So the bill basically gives the advantage, on the second component of the rebate, to the chains and to those that are tightly held in the wholesale group and throws the independents out.

Our food industry is becoming increasingly concentrated and we do not need them to have any more fiscal advantage than they presently do.

**The Deputy Chairman:** Could you explain that a little more? I am a bit confused. When the retailer on the corner buys cigarettes from the wholesaler, as far as I know there are four or five taxes which apply. Does that retailer pay all of those taxes right there and then recoup them from his sale price to the client? Is that the way it works?

**Mr. Scott:** That is right, with the exception of the PST and GST.

**Mr. François Goulet, Vice-President, Canadian Federation of Independent Grocers:** That is right. The manufacturer collects the federal tax. The wholesaler collects the provincial

## [Traduction]

Hier, nous avons rejoint un grossiste de l'Ontario, Davis Distributing. Vous voudrez peut-être en rencontrer le dirigeant. Il lui reste des stocks considérables de ces paquets qui ont été achetés de bonne foi, quand rien ne laissait présager que leur vente serait interdite. Il faudra un certain temps pour écouler tous ces produits. Les paquets de moins de 20 cigarettes sont donc une source de problème.

Si vous me demandiez de vous dire à quel moment il n'y en aura plus sur les tablettes, je ne pourrais vous répondre. Par contre, je puis vous affirmer ceci: le produit disparaîtra uniquement lorsqu'il sera périmé, soit vers la fin de l'automne.

C'est tout ce que j'avais à dire au sujet de ce problème, sénateurs. Monsieur Gadbois pourra vous en dire plus.

La seconde question a trait à ce que nous estimons être une injustice encore plus grande: je parle de la baisse des taxes. La baisse initiale de 5 \$, décrétée par le gouvernement fédéral, a été fort bien accueillie par les détaillants du pays. En fait, chaque détaillant était sur le point de toucher un remboursement à ce titre, ou il est sur le point de le faire. Cependant, la deuxième réduction fédérale, correspondant à la réduction de la taxe provinciale, jusqu'à concurrence de 5 \$, se limite aux entreprises qui ont des stocks de 5 000 cartouches ou plus. Tous les membres de nos deux organismes, et même les indépendants ou détaillants qui ne font pas partie de nos organismes, en avaient en stock. Un détaillant de Nouvelle-Écosse, dont je tairai le nom aujourd'hui, a calculé qu'il perdait ainsi 2 500 \$. Il a dû réduire son prix.

Une telle somme ne vous semblera peut-être pas très importante. Vous pouvez me croire: dans un commerce qui a des marges de profit aussi faibles, 2 500 \$ représentent un montant appréciable. Donc, selon la province, ces montants varient, ce qui est injuste. Nous en avons parlé avec les fonctionnaires du ministère des Finances et leur avons demandé de réétudier la question.

Les grandes chaînes ont repris les stocks des magasins, les ont retournés à l'entrepôt, de sorte qu'elles ont pu obtenir le plein remboursement. Le projet de loi confère donc essentiellement un avantage, pour ce qui est du second volet de réduction des taxes, aux grandes chaînes et à ceux qui font partie d'un groupe de grossistes et il laisse les indépendants en plan.

Notre industrie de l'alimentation se concentre de plus en plus. Il n'est pas nécessaire de conférer à ces géants plus d'avantages fiscaux qu'ils n'en ont déjà.

**Le vice-président:** Pouvez-vous nous donner plus de précisions? Je suis légèrement perplexe. Lorsque le détaillant du coin achète des cigarettes du grossiste, que je sache, quatre ou cinq taxes différentes s'appliquent à cette vente. Le détaillant paie-t-il toutes ces taxes à ce stade et les récupère-t-il du client, dans son prix de vente? Est-ce ainsi que l'on s'y prend?

**Mr. Scott:** C'est exact, à l'exception de la taxe de vente provinciale et de la TPS.

**Mr. François Goulet, vice-président, Fédération canadienne des épiciers indépendants:** Le fabricant perçoit effectivement la taxe fédérale. Le grossiste, lui, prélève la taxe provinciale et,



## [Texte]

tax and then we collected PST and GST at the store level. When we receive our merchandise the federal and provincial tax is already included.

**The Deputy Chairman:** Which tax are we talking about on the 5,000 cartons that you get back, and who gets it back, the wholesaler or the manufacturer?

**Mr. Scott:** Everyone got the first unilateral \$5 federal rollback, no matter how many cigarettes you had. The retailer sends in a form and once it gets through the bowels of the bureaucracy we presume a cheque will come out. No disrespect intended.

The second component of that was that the federal government suggested that it would match any other provincial rollback to a maximum of an additional \$5. The rebate on that was limited to an application to those companies that held inventories of 5,000 cartons or more.

**The Deputy Chairman:** So if you held 4,000 cartons you were out of luck?

**Mr. Scott:** That is correct. To get full rebate, and to their credit, the major chains are able to circulate their inventory back through their warehouse to get 100 per cent rebate on that second component. The independent does not have a chance. So the one who is at a loss here, and who can least afford to be in today's highly competitive market-place, is the independent. That is our biggest bone of contention with this bill. We are asking for time on the packs of under 20, but our biggest bone of contention is the unfairness of that second rebate.

I will stop there. I have talked longer than I suggested I would. I will turn it over to my articulate companion.

**Senator Thériault:** Before your colleague takes over, where does the independent buy his cigarettes?

**Mr. Scott:** Through his wholesaler.

**Senator Thériault:** Could they not have done the same thing as the other people?

**Mr. Goulet:** Maybe I can answer that. The chain owns the cigarettes that are —

**Senator Thériault:** I understand that.

**Mr. Goulet:** As I independent I own my own inventory and there is no advantage for the wholesaler to take any cigarettes back from me to try to get a credit on them.

**Senator Thériault:** But you are his best customer and if he takes your product back he is going to sell to you.

**Mr. Goulet:** I will bring you to my wholesaler and you can explain that to him. Our wholesalers just would not do that.

**Senator Thériault:** Maybe yours did not do it, but I know some who have.

## [Translation]

nous, nous percevons la taxe de vente provinciale et la TPS, lors de la vente au détail. Lorsque nous achetons nos stocks, la taxe fédérale et la taxe provinciale sont déjà incluses dans le prix.

**Le vice-président:** Quelle taxe est récupérée, lorsqu'on parle des 5 000 cartouches? Qui au juste, du grossiste ou du fabricant, la récupère?

**M. Scott:** Tous ont eu droit à la première réduction fédérale unilatérale de 5 \$, indifféremment du nombre de cigarettes en stock. Le détaillant envoie un formulaire qui, à sa sortie du broyeur bureaucrate — si vous me passez l'expression — se transforme en chèque.

En tant que deuxième volet de la réduction de taxe, le gouvernement fédéral a annoncé que, si une province réduisait ses propres taxes, il réduirait lui-même sa taxe de l'équivalent, jusqu'à concurrence de 5 \$. Cette réduction se limitait cependant aux entreprises qui détenaient des stocks de 5 000 cartouches ou plus.

**Le vice-président:** Ainsi, si vous aviez 4 000 cartouches en stock, tant pis pour vous?

**M. Scott:** C'est exact. Pour avoir droit au plein remboursement, les grandes chaînes ont, et c'est tout à leur crédit, réussi à faire passer leurs stocks par l'entrepôt de manière à pouvoir réclamer le plein remboursement. L'indépendant ne peut pas le faire. Celui qui perd ici, et qui peut le moins absorber une telle perte au sein d'un marché aussi concurrentiel, c'est l'indépendant. C'est notre pomme de discorde. Nous demandons qu'on nous laisse le temps de nous débarrasser des paquets de moins de 20 cigarettes. Cependant, l'injustice de cette seconde réduction de taxe est notre plus importante pomme de discorde.

Je m'arrête ici. J'ai parlé beaucoup plus longtemps que je ne l'avais annoncé. Je cède donc la parole à mon compagnon, qui sait si bien s'exprimer.

**Le sénateur Thériault:** Auparavant, j'aimerais savoir où s'approvisionne l'indépendant?

**M. Scott:** Auprès de son grossiste.

**Le sénateur Thériault:** N'aurait-il pu faire comme les autres?

**M. Goulet:** Je pourrais peut-être vous répondre à ce sujet. La chaîne est propriétaire des cigarettes en vente ...

**Le sénateur Thériault:** Je comprends cela.

**M. Goulet:** En tant qu'indépendant, je suis propriétaire de mes stocks. Le grossiste n'a pas intérêt à reprendre les cigarettes pour essayer d'obtenir un crédit.

**Le sénateur Thériault:** Vous êtes pourtant son meilleur client. S'il reprend les cigarettes, il vous en vendra d'autres.

**M. Goulet:** Parlez-en à mon grossiste et tentez de l'en convaincre. Les nôtres ne voulaient simplement pas en entendre parler.

**Le sénateur Thériault:** Peut-être bien, mais j'en connais qui l'ont fait.



[Text]

**Mr. Goulet:** We had a meeting of board directors recently and learned that it is pretty general. It would be very difficult for the wholesaler to try to do that with independents.

**Mr. Scott:** And it would be impossible for the small wholesaler, sir. You have to remember the very small wholesaler, the one who is delivering primarily in the inner city. It would be impossible for them to do that. You are saying that in a franchise program they should be able to do it. Maybe we agree with you, but they do not do it. Your inventory is your inventory.

**Senator Thériault:** I know that if this wholesaler takes it back he gets his money back. He is not losing anything.

**Mr. Goulet:** There would be a lot of cost incurred in shipping that stuff back, because the law says you have to get the rebate on the stock you own, and they do not own that stock. The chains do not have to ship it back. They own it in all the stores. So there would be a very high handling cost in doing that and we would be out of cigarettes for a certain period of time.

**M. Michel Gadbois, président directeur général; Association des détaillants en alimentation du Québec:** Monsieur le président, je vais faire ma présentation en français si cela ne vous dérange pas mais je pourrai répondre aux questions en anglais.

J'ai quelques citations que je vais faire par la suite. Ce qui peut peut-être mettre un peu plus d'emphasis sur la situation des détaillants indépendants que nous représentons. Dans le cas du Québec, c'est assez spécifique. Vous avez 10 000 détaillants en alimentation, là-dessus, il y en a 5 000 qui sont des petites surfaces et quand on parlera tout à l'heure des petits distributeurs de tabac, il y en a à peu près 120 au Québec. Alors c'est pour dire que le cas de la petite entreprise est encore plus patent dans la situation du Québec et les pertes donc reliées à ce type de produit-là, sont très élevées.

L'ADA est une section autonome qui représente les détaillants en alimentation du Québec. Il y a 10 000 détaillants en alimentation au Québec. Cela emploie environ 100 000 personnes. Ce sont surtout des petites entreprises mais il y a à peu près 4 000 moyennes et grandes surfaces et vous connaissez l'histoire dans le cas de ces 4 000 là. Ce sont eux qui ont créé les Provigo de ce monde, les Métro de ce monde en se regroupant, en formant des groupes d'achats.

Par contre, nous avons le cas spécifique au Québec d'avoir aussi les dépanneurs, les petites surfaces en alimentation. C'est propre au marché québécois aussi. Comme groupe, nous sommes le groupe au niveau du commerce de détail qui est le plus important dans l'impact économique. Au niveau des taxes collectées pour le gouvernement, il y a au-delà de un milliard, trois cent millions dont sept cent millions payés au fédéral. Comme collecteur de taxes, nous sommes en première position au détail. On dépasse même le pétrole.

[Traduction]

**M. Goulet:** Notre conseil d'administration s'est réuni, récemment, et nous y avons appris que cette situation était assez répandue. Il serait très difficile pour le grossiste de tenter de faire cela avec les indépendants.

**M. Scott:** Et ce serait impossible pour le petit grossiste, monsieur. Vous devez vous rappeler que le très petit grossiste, celui qui livre essentiellement au cœur du centre-ville, ne pourrait le faire. Vous dites que, dans le cadre d'un programme de franchise, il devrait pouvoir le faire. Nous sommes peut-être d'accord avec vous, mais il ne le fait pas. Les stocks nous appartiennent.

**Le sénateur Thériault:** Je sais que, si ce grossiste reprend la marchandise, il obtiendra son remboursement. Il ne perd rien.

**M. Goulet:** Le transport de la marchandise coûterait cher, car la loi dispose que vous n'obtenez un remboursement que sur les stocks dont vous êtes propriétaire, et ils ne sont pas propriétaires de ces stocks. Par contre, les chaînes n'ont pas besoin d'expédier la marchandise. Elles en sont propriétaires, dans tous les magasins. Par conséquent, le coût d'agir ainsi serait très élevé, et nous manquerions de cigarettes pendant un certain temps.

**Mr. Michel Gadbois, Chief Executive Officer, Quebec Food Retailers Association:** Mr. Chairman, if you do not mind, I will make my presentation in French, but I will be able to answer your questions in English.

I have a few quotes I would like to make later on, which may be useful to further emphasize the situation of the independent retailers we represent. In the case of Quebec, we can be pretty specific. We have 10,000 food retailers, including 5,000 smaller stores, and when we get to the subject of small tobacco stores, there are about 120 in Quebec. My point is that small businesses are involved to an even greater extent in Quebec, and as a result, the losses connected with this kind of product are very high.

The association is an autonomous body that represents Quebec food retailers. There are 10,000 food retailers in Quebec which employ about 100,000 people. Most are small businesses, but the sector also includes nearly 4,000 supermarkets and superstores. I imagine you are familiar with the background of this group. These are the people who founded the Provigo and Metro stores by getting together and setting up joint purchasing operations.

However, in Quebec we have a rather unique situation with our convenient stores and smaller supermarkets. These are typical of the Quebec retail market. At the retail trade level, our group has the greatest economic impact. For instance, taxes collected on behalf of the government total more than \$1.3 billion, of which \$700 million is paid to the federal government. In this respect, we rank first in the retail sector, gas stations included.

[Texte]

Le tabac a toujours été un dossier majeur pour nous parce qu'au niveau des ventes de tabac, le Québec est quand même au-dessus de la moyenne canadienne. Il représente à peu près 35 p. 100 des ventes de tabac. Dans les vente par magasin, c'est à peu près entre 66 et 70 p. 100. Les ventes de cigarettes sont faites dans les commerces d'alimentation, dû en grande partie à cause des dépanneurs.

Dans le cas des dépanneurs, cela peut représenter jusqu'à 30 p. 100 de leur chiffre d'affaires, de 30 à 35 p. 100. Ce qui est peut-être important, vous l'avez peut-être vu dans le passé, on a mené une bataille assez dure, assez longue pendant trois ans pour équilibrer la situation du marché de la contrebande puis on est encore pris comme vous le voyez avec les effets secondaires de cette situation-là, dont la législation actuelle.

On a toujours été partisan de monter l'âge. D'ailleurs, avant même que la loi ait été adoptée, un an avant, on faisait partie d'un groupe qui demandait de monter l'âge à 18 ans. Ce qui nous préoccupe aujourd'hui, c'est à la fois la situation qui a été soulignée et je pense que je vais citer les dernières transcriptions du sénateur Stratton puis la vôtre. Je vais commenter dessus pour donner des chiffres si vous le voulez. C'est à la page A-17, c'est le sénateur Stratton que je cite:

It just seems silly for the sake of two and a half months to penalize the retailer who is caught between a rock and a hard place because the manufacturer would not appear to be so good as to reimburse him for two and a half months.

Pour ce qui est le fond du problème on en parle à la page A-20.

You are expropriating property without compensation from people.

Si on parle des détaillants, c'est un peu la situation que l'on vit. Mais si on parle de compensation, c'est difficile pour nous de vous donner un chiffre exact. Je peux vous lancer un chiffre de l'impact au Québec mais comme le produit varie, sa vente varie à travers le Canada, en grande partie lié encore à la baisse de taxe parce que comme la baisse de taxe n'est pas uniforme à travers le Canada.

C'est évident que dans les provinces comme le Québec et l'Ontario et certaines provinces des Maritimes, la baisse de taxe est importante. A ce moment-là, le paquet de 15 n'a plus sa raison d'être, n'a plus sa valeur de marché parce que son prix n'est plus compétitif. Alors c'est évident pour utiliser une expression que j'ai entendue en anglais, «the market is constipated». On en peut pas savoir si effectivement il va sortir ou pas le produit. Ce que l'on voudrait, c'est qu'il devienne périmé puis qu'effectivement il soit repris.

Mais en bout de ligne, nous sommes pris avec ce paquet-là. Si comme certains sénateurs l'ont suggéré, on avait rendu illégal la production et non pas la vente, cela aurait réglé le problème et si la loi pouvait être applicable plus tard et non au moment de sa proclamation, évidemment cela éviterait ce problème-là.

[Translation]

Tobacco has always been a major issue for us, because Quebec tobacco sales are above the Canadian average, representing nearly 35 per cent of all tobacco sales in the country. If we consider sales per store, the percentage lies between 66 and 70 per cent. Cigarettes are sold in food stores, mainly because of the role played by convenience stores.

In the case of convenience stores, cigarette sales may represent as much as 30 per cent of their business. Actually, between 30 and 35 per cent. I recall that for three years, it was a long, hard struggle to deal with the situation created by the contraband market, and as you can see, we are now stuck with a new set of problems, including the present legislation.

We have always been in favour of raising the legal age. In fact, a year before the bill was passed, we were part of a group that asked to have the age raised to 18. What concerns us today is the situation that was mentioned earlier, and I would like to quote the last transcripts of what was said by Senator Stratton and yourself. I will comment and give some figures, if you wish. This is on page A-17, and I am quoting Senator Stratton:

C'est tout simplement idiot, pour deux mois et demi, de pénaliser le détaillant qui est pris entre l'arbre et l'écorce parce que le fabricant ne semble pas avoir la bonté de le rembourser.

As for the crux of the problem, this is mentioned on page A-20.

Vous expropriez des biens sans indemniser.

This is more or less the situation as far as retailers are concerned. However, as far as compensation is concerned, it is difficult to quote an exact figure. I can give you a ball park estimate of the impact in Quebec, but since the product varies, sales vary as well, largely depending on the extent of the tax cuts which are not consistent across Canada.

Of course in provinces like Quebec and Ontario and in some Maritime provinces, the tax cut is an important factor. There is no longer any reason to sell packs of 15. They no longer have any market value because the price is no longer competitive. To use an expression I heard in English, the market is constipated. There is no way of telling which way the product is going to go. Ideally, it would become stale-dated and then be taken back by the manufacturer.

Unfortunately, at the retail level we are stuck with this pack. Some senators suggested that production, not sales should have been made illegal, which would have solved that problem, while postponing the date on which the legislation would become effective — as opposed to the date of proclamation — would be a way to avoid the problem altogether.



[Text]

Ce que je voudrais souligner, peut-être ici avant de répondre à vos questions, c'est ce que j'avais mis à la fin de notre commentaire en page 2 ici. C'est un peu la somme des contraintes financières qui sont imposées, en fait, à ce groupe de travailleurs honnêtes qui vendent d'autres produits que des cigarettes évidemment, mais qui sont pris depuis environ trois ans avec une pression législative énorme sur ce produit. En bout de ligne, ce sont eux qui en souffrent.

Je vais citer quelques lignes puis après je pourrai répondre à vos questions.

Notre demande est basée sur le fait qu'une mise en application trop rapide ou rétroactive à l'adoption du projet de loi en février 1994, aurait des conséquences financières négatives sur les détaillants. En effet, sans garantie de remboursement, ce sera encore les détaillants qui devraient absorber les coûts de ces produits déjà achetés auprès de leurs fournisseurs.

Nous avons encore en mémoire le remboursement partiel suite à la réduction des taxes sur les produits du tabac qui représente une perte de près de 10 millions de dollars pour les détaillants du Québec lorsque celles-ci sur les paquets de 15, représentent entre six et huit millions de pertes.

Nous avons également dû absorber pendant trois ans des pertes importantes dues à la contrebande, près de 300 millions de dollars et ce malgré nos efforts de convaincre les deux paliers de gouvernements des conséquences prévisibles de la hausse des taxes. Ce que l'on oublie de calculer là-dedans, c'est la fermeture de 600 commerces en alimentation au Québec pendant la contrebande de cigarettes et la perte d'à peu près 5 000 emplois reliés à ce secteur-là. Emplois qui ne se recréeront plus d'ailleurs.

Nous croyons que pour ce dossier-là, c'est évident qu'il ne faut pas pénaliser. Il faut qu'il y ait une solution qui soit trouvée dans un délai possible pour que le produit soit écoulé. Mais en même temps comme le présentait mon collègue de l'Association canadienne, on pense aussi que même dans le projet de loi, il y a une application qui est ridicule qui est celle du fameux plafond de 5 000. Vous allez comprendre que dans le cas de distributeurs au Québec, quand vous en avez 120, bien ils ne peuvent même pas indépendamment se regrouper pour avoir ce montant-là.

Alors il y a même des distributeurs qui ont le problème, je ne parle même pas de détaillants seuls. On parle déjà de par la loi qui a été promulguée, qui a été mise en vigueur du remboursement partiel. On ne l'aura pas tant que c'est appliqué comme cela, ce qui est un non sens parce qu'effectivement, on n'a pas été compensé pour une baisse de taxe et en plus, bien, qui équivaut à environ 10 millions de dollars réparti entre les détaillants et finalement, la situation de ces paquets-là.

Parce que pour nous, le paquet de 15, le paquet de 20 dans le concept actuel, on s'en préoccupe très peu. Ce n'est pas une question de vente, c'est une question de ne pas être pris, comme le sénateur Stratton a dit, «between a rock and a hard place».

Alors je peux répondre aux questions plus spécifiques si vous le voulez.

[Traduction]

Before I answer your questions, I would like to draw your attention to what I said in my comments on page 2. This more or less refers to the financial constraints imposed on this group of honest workers who of course sell other products besides cigarettes but have been struggling for about three years as a result of the terrific legislative pressure on this product. In the end, they are the people who are bearing the brunt of all this.

I will quote very briefly, after which I will be able to answer your questions.

Our request is based on the fact that too-rapid implementation of the bill, or implementation of it retroactive to February 1994, would have a negative financial impact on retailers. Since they have no guarantee of being reimbursed, it would be retailers, once again, who would have to absorb the costs of such products already purchased from suppliers.

We still recall the partial reimbursement, following the reduction of taxes on tobacco products, that represented a loss of nearly \$10 million for retailers in Quebec, and between \$6 and \$8 million on packs of 15.

In addition, for three years, we had to absorb considerable losses — nearly \$300 million — caused by smuggling, despite our efforts to convince both levels of government of the predictable impact of raising taxes. This does not include the losses incurred by 600 food stores in Quebec which had to close during that period and the loss of nearly 5,000 jobs connected with this sector, jobs that have been lost for good.

We think that people should not be penalized on this issue. A solution must be found to allow for existing stocks to be sold. I must say that we agree with the Canadian association that the bill contains a provision that is quite frankly ridiculous, and I am referring to the 5,000 ceiling. I am sure you realize that when you consider our 120 tobacco distributors in Quebec, even if they all get together, there is no way they can reach that amount.

So even distributors are faced with this problem, and I have not even mentioned independent retailers. There are already rumours of partial compensation on the basis of other legislation that came into effect. We will not get it if that is how it works, which does not make sense because in fact we were not compensated for a tax cut which amounts to about \$10 million for all retailers, and for the status of these packs.

As far as we are concerned, in the current situation a pack of 15 or a pack of 20 makes very little difference. It is not a matter of sales but a matter of not being caught between a rock and hard place, as Senator Stratton said.

I will now answer any specific questions you may have.



[Texte]

**Le vice-président:** Merci M. Gadbois. Est-ce que M. Goulet voulait nous adresser la parole aussi vu que vous êtes un de ceux qui est immédiatement touché parce que si j'ai bien compris, vous êtes détaillant à Aylmer.

**M. Goulet:** J'ai un magasin d'alimentation ici, à Aylmer. Je suis ici plutôt pour répondre aux questions du côté pratique au point de vue d'opération des magasins. Je suis aussi représentant de l'Association canadienne des épiciers indépendant. Le seul point sur lequel j'aimerais mettre un peu d'emphase, c'est que nous les détaillants indépendants, on n'a pas les mêmes avantages que les chaînes dans beaucoup de cas et dans ce cas-ci, le rabais de taxes qui ne nous a pas été donné est un coup que les indépendants sont obligés de porter que les chaînes n'ont pas.

Si l'on regarde la plupart des indépendants au Canada, je n'en connais pas aucun qui avait 5 000 cartons en inventaire à aucun moment. Cinq mille cartons, en ce temps-là à un coût de 40 \$ du carton, vous imaginez le coût de l'inventaire que cela représente.

Donc je ne crois pas qu'il y ait aucun indépendant au Canada qui serait compensé pour cette perte de taxe-là. Je suis ici surtout pour répondre à des questions au point de vue de l'opération des magasins.

**Le vice-président:** M. Goulet, la question de la ristourne de taxes en bas de 5 000 cartons, cela c'est dans l'autre loi qui est déjà promulguée et qui est en vigueur. Je ne sais pas si c'est dans la loi ou dans les règlements. Peut-être que notre recherchiste pourrait nous le dire. Est-ce que c'est dans les règlements ou dans la loi même? Dans la loi, bon alors la loi est là puis à moins que le gouvernement ne change d'avis quant à son application, il n'y a rien à faire pour cela.

Mais revenons maintenant à la loi présente, le sénateur Thériault avait des questions à poser. Sénateur Thériault?

**Le sénateur Thériault:** Monsieur le président, je voudrais simplement souligner le point que le président vient de mentionner. Cela ne sert à rien de discuter le pour ou le contre d'une loi qui est déjà en vigueur et qui n'est pas devant nous actuellement. Je sympathise avec vous. Je ne sais pas quelle sorte de représentations vous avez faites. Une chose m'intrigue là-dedans. J'écoute avec respect vos représentations, mais je dois souligner ceci. D'ailleurs, ce n'est pas seulement le Québec qui est affecté. On entend toujours les mêmes refrains quand une législation s'applique au Canada. Je sais que le Québec est affecté, mais pas seulement le Québec. Cela s'applique aussi à ma province et aux autres provinces.

Les 600 dépanneurs, petits commerces qui ont fermé durant les trois années auxquelles vous faites référence, je crois que si on faisait une étude de ceux qui ouvrent et de ceux qui ferment pendant une période de trois ans, on en viendrait probablement aux mêmes chiffres. J'espère que je me trompe mais je serais surpris si durant les trois prochaines années, même avec la baisse des taxes sur le tabac que j'ai toujours appuyée d'ailleurs, je ne croyais pas, je ne crois pas encore aujourd'hui, que c'était la manière d'éduquer les jeunes à ne pas fumer.

[Translation]

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Gadbois. Perhaps Mr. Goulet would like to address the committee as well, since he is one of those who are directly concerned, being, if I understood correctly, a retailer in Aylmer.

**Mr. Goulet:** I have a food store here in Aylmer. I am here to answer questions about the practical side of store operations. I also represent the Canadian Federation of Independent Grocers. The only point I would like to make is that in many cases, we as independent retailers do not enjoy the same advantages as the chains, and in this particular case, losing the tax rebate is a blow to independents, while the chains are not affected.

If we look at the majority of independents in Canada, I do not know a single one who ever had an inventory of 5,000 cartons at any given time. Five thousand cartons, at the time, cost \$40 each, and you can imagine the amount of inventory that represents in dollars.

I hardly think any independents in Canada will be compensated for the loss of this tax. I am here mainly to answer questions about store operations.

**The Deputy Chairman:** Mr. Goulet, the issue of tax rebates on fewer than 5,000 cartons was covered in the other act which has already been proclaimed and is now in effect. I do not know whether it is mentioned in the act or the regulations. Perhaps our researcher could tell us. Is it in the regulations or the act itself? In the act? So in any case, the legislation is on the books, and unless the government changes its mind about its application, there is nothing we can do about that.

To get back to the legislation before us, Senator Thériault had a few questions. Senator Thériault?

**Senator Thériault:** Mr. Chairman, I simply want to stress what the chairman just said. It is no use discussing the pros and cons of legislation that is already in effect and is not before us today. I sympathize with you. I do not know what kind of representations you made, but something intrigues me. With all due respect, I feel I must point this out. Besides, Quebec is not alone in being affected by this legislation. We always hear the same old story whenever legislation is introduced in Canada. I know Quebec is affected, but not just Quebec. This applies to my province and other provinces as well.

As for the 600 convenience stores that closed during the three years you mentioned, I think if we did a survey of the stores that opened and the stores that closed over a three-year period, the numbers would probably be the same. I hope I am wrong, but I would be surprised if during the next three years, even with lower taxes on tobacco, which I always supported. I still do not think this was the way to teach young people not to smoke.

[Text]

Je crois que ce sera pas imprévisible de croire que dans les trois prochaines années, il y aura aussi des fermetures dans les petits commerces, cela arrive continuellement.

L'affaire des paquets de 15 parce que je crois que dans cette loi-ci, dans le projet de loi C-11, c'est vraiment ce qui vous inquiète. Je voudrais demander une couple de questions. A quelle date prévoyez-vous que ce serait fini les paquets de 15? Quelqu'un parle de deux mois, quelqu'un parle de l'automne, quelqu'un parle... Combien de temps est-ce que cela va durer?

**M. Gadbois:** Si vous me permettez là-dessus, c'est généralement une période de six mois pour que le paquet —

**Le sénateur Thériault:** Après six mois, les compagnies de tabac reprennent le stock?

**M. Gadbois:** Normalement oui, mais ils ne sont pas obligés. Il n'y a rien qui les oblige, mais normalement oui. Je vous donnerais une période de six mois —

**Le sénateur Thériault:** Alors, est-ce qu'on n'a pas commencé à parler de ce projet de loi-ci au mois de février?

**M. Gadbois:** Oui mais il y a déjà eu une continuation de production, si vous le voulez, malgré tout.

**Le sénateur Thériault:** Or les compagnies de tabac ont continué d'emballer des paquets de 15 jusqu'à ce jour. Est-ce qu'elles le font encore?

**M. Gadbois:** Je présume que non, mais je ne suis pas manufacturier. Ce que je peux vous dire c'est qu'en magasin, nous avons encore des paquets avec des dates allant jusqu'en septembre et octobre.

**Le sénateur Thériault:** En octobre 1994?

**M. Gadbois:** C'est cela.

**Le sénateur Thériault:** Quand viendra septembre et octobre ou la date d'échéance du produit, est-ce que l'expérience ne démontre pas que les compagnies reprennent leur stock?

**M. Gadbois:** Effectivement, de façon massive c'est une autre chose parce que l'expérience, on ne l'a jamais eue dans ce cas-là.

**Le sénateur Thériault:** L'expérience est à l'effet que les compagnies de tabac ont repris la marchandise.

**M. Gadbois:** Oui mais c'est toujours marginal, c'est un produit non vendu, dans ce cas-ci c'est une masse. Il faut que vous compreniez la raison pour laquelle j'ai parlé d'un marché constipé. C'est parce que c'est un produit qui est en fait bâti non pas, je crois, pour les *kids* comme on l'appelait pour le *kiddy pack* mais bien pour tous les gens qui vont vous le dire ici. Pendant la période où la hausse de taxes était tellement énorme que là effectivement les gens se faisaient croire, je présume, qu'ils fumaient moins en achetant un petit peu moins à la fois.

C'est un produit anti-contrebande. La contrebande —

**Le sénateur Thériault:** Je ne m'oppose pas à cela, je suis d'accord.

**M. Gadbois:** Le contexte vient de changer. Le seul problème que je vous dis c'est que les comportements d'achat varient selon les provinces. Les types de magasin varient selon les

[Traduction]

I think we can reasonably expect that over the next three years, a number of small businesses will close. It happens all the time.

I have a few questions about the packs of 15, because I think that is what really bothers you in Bill C-11. When do you expect there will be no more packs of 15 left? Some people say in two months, someone else says by this fall. How long will it take?

**Mr. Gadbois:** If I may interrupt, it usually takes six months for a pack —

**Senator Thériault:** You mean that after six months, the tobacco companies take their stock back?

**Mr. Gadbois:** Usually, but there is no obligation. They are not obliged to do so, but usually they do. I would say six months —

**Senator Thériault:** Did we not start discussing this bill in February?

**Mr. Gadbois:** Yes, but production continued just the same.

**Senator Thériault:** So the tobacco companies went on packaging cigarettes in packs of 15. Are they still doing that?

**Mr. Gadbois:** I assume they are not, but I am not a manufacturer. What I do know is that in our stores, we still have packs stale-dated up to September and October.

**Senator Thériault:** October 1994?

**Mr. Gadbois:** That is correct.

**Senator Thériault:** In September and October or whenever the product is stale-dated, in your experience, would the companies not take back their stock?

**Mr. Gadbois:** When such massive amounts are involved, I am not sure, because we never had that experience.

**Senator Thériault:** Your experience has been that the tobacco companies took back the merchandise.

**Mr. Gadbois:** Yes, but only marginal amounts of unsold products were involved. In this case, we are talking about massive amounts. Let me explain why I referred to a constipated market. This product was not designed for kids, although it was referred to as the *kiddy pack*, but for all customers, as anyone here will tell you. At the time when taxes were so high, I suppose people thought they were smoking less by not buying as much at a time.

This is an anti-smuggling product. Contraband —

**Senator Thériault:** I have no objection to that, I agree.

**Mr. Gadbois:** The situation has changed. The only problem is that buying habits vary from province to province. Store types vary as well, and when I talk about Quebec specifically, my



[Texte]

provinces et si je parle du Québec plus spécifiquement ce n'est pas pour pleurer sur le cas du Québec, c'est que je représente les détaillants du Québec.

Maintenant, une chose qu'il faut comprendre, c'est que dans les provinces où la taxe a été baissée substantiellement, c'est clair que ce produit-là n'a presque plus d'attraits. Alors il reste sur les tablettes. D'accord?

Dans les provinces où les taxes n'ont pas été baissées, il demeure encore attrayant. Alors vous avez une fluctuation d'achats dépendant de l'endroit où vous êtes au Canada.

**Le sénateur Thériault:** Est-ce que la majorité de ces paquets de 15 cigarettes, se détaillent à prix réduit depuis la baisse des taxes? Est-ce que vos détaillants doivent demander le plein prix comme avant la baisse?

**M. Gadbois:** Si un marché où c'est très compétitif —

**M. Goulet:** Les taxes ont été réduites sur ces produits-là aussi. Le prix a été réduit comme pour les autres cigarettes, mais comme Michel disait, dans notre cas, on n'en vend plus maintenant, on a discontinué le produit parce que le fait que les paquets de 20 coûtent moins chers, les gens achètent les paquets de 20.

**Le sénateur Thériault:** Il ne faut pas exagérer, je comprends la situation. Mes collègues savent que personnellement j'aurais aimé que l'on change la date de la proclamation de cette loi, afin que le gouvernement puisse proclamer la partie qui touche les paquets de 15 cigarettes au mois de septembre ou au mois de novembre. Je ne sais pas ce qui arrivera du projet de loi, ils auront à décider.

Mais il ne faudrait quand même pas exagérer le fait que si vous vouliez vraiment vous débarrasser de vos paquets de 15 cigarettes, si le projet de loi est adopté, les détaillants vont trouver un moyen peut-être de les offrir à prix réduit. Vous allez trouver un moyen de vendre vos cigarettes.

**Le vice-président:** Je vous remercie, sénateur Thériault.

**Senator Perrault:** Gentlemen, I have a marketing idea for you. If you want to clear inventory, why not take your packs of 15, glue them together and make 30s out of them? You could use them as a loss leader to bring in other merchants to buy other products. This is a way to move inventory. It has been done in the past.

**Mr. Goulet:** The problem is we do not use cigarettes as loss leaders. We do not think it provides the type of advertising that our customers would like.

**Senator Perrault:** In another existence, I used to be challenged with problems of this kind. If you would knock 50 cents off the price and use it as a leader you might use a lot of that stale tobacco.

**Mr. Scott:** It might be useful for Mr. Goulet to let the committee have some insight into the profitability of selling cigarettes at retail.

**Mr. Goulet:** Selling cigarettes is really a service to customers. I work on a gross margin of 6 per cent on cigarettes.

[Translation]

purpose is not to dramatize but to represent the interests of Quebec retailers.

We must realize that in provinces where the tax has been cut substantially, this product obviously has lost most of its selling points. So it stays on the shelves.

In provinces where tobacco taxes have not been cut, the product remains attractive. In other words, sales will vary depending on where you are in Canada.

**Senator Thériault:** Do most of these packs of 15 cigarettes retail at a discount since taxes were cut? Or do your retailers have to charge the full price as they did before the tax cuts?

**Mr. Gadbois:** If you have a very competitive market —

**Mr. Goulet:** Taxes were cut on these products as well. The price was reduced as it was for other cigarettes, but as Michel said, in our case, we do not sell them any more. We no longer carry the product because now that packs of 20 are cheaper, people buy packs of 20.

**Senator Thériault:** Yes, I see your point. My colleagues know that I personally would have preferred to see the proclamation date of this bill changed so that the government could proclaim the part affecting packs of 15 cigarettes in September or November. I do not know what will happen to the bill, and it will be up to them to decide.

I still think that if you really wanted to get rid of your packs of 15 cigarettes and if the bill is passed, retailers will perhaps find a way to sell them at a discount. You will find a way to sell your cigarettes.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Senator Thériault.

**Le sénateur Perrault:** Messieurs, j'ai une idée: si vous souhaitez écouler les stocks, pourquoi ne pas attacher deux paquets de 15 cigarettes ensemble et les vendre comme des paquets de 30? Vous pourriez vous en servir comme articles de réclame pour inciter les consommateurs à acheter d'autres produits. D'autres commerçants l'ont fait dans le passé.

**M. Goulet:** Le problème, c'est que nous n'utilisons pas les cigarettes comme produit d'appel. Ce genre de réclame déplairait à nos clients.

**Le sénateur Perrault:** À une certaine période de ma vie, je devais affronter des problèmes du genre. Si vous retranchez 50 cents du prix du paquet et utilisez celui-ci comme produit d'appel, vous pourriez écouler beaucoup de tabac périmé.

**M. Scott:** Il serait peut-être utile que M. Goulet donne au comité des détails sur la rentabilité de la vente de cigarettes au détail.

**M. Goulet:** La vente de cigarettes est en réalité un service que nous offrons aux clients. Moi-même, j'ai une marge brute de



[Text]

I pay my wholesaler 1.5 per cent advertising and 2 per cent rent. That is what is left.

**Senator Perrault:** You cannot do much advertising these days.

**Mr. Goulet:** I agree with you.

**Senator Perrault:** What is wrong with selling them as 30s?

**Mr. Goulet:** Nothing, senator. I brought that suggestion to the tobacco association. My problem is whether the government will say I am selling two packs of 15 or will say that I am selling one pack of 30? Would the inspectors allow me to sell 2 packs of 15 glued together?

**Senator Perrault:** Maybe that is the challenge for some of us here.

**Mr. Gadbois:** I would take Senator Sylvain's recommendation. Basically, what you have here is confiscation without compensation. What we are saying is why should we have the problem of trying to get rid of the stuff, if it is legal when it is there, and then it becomes retroactively illegal? It is not the type of system in which we live.

**Senator Perrault:** It is a unique situation.

**Mr. Gadbois:** It is as unique as the 5,000 ceiling that was created. The reason I gave the numbers before is that the retailers always get hit at the end of the system. What we are saying is that you have the numbers there as far as sales and people involved in commerce, et cetera, are concerned. Why are they the ones being hit with this legislation?

**Senator Perrault:** Out West we call them "Ma and Pa" stores. They are the ones that are struggling to survive.

**Mr. Gadbois:** Any level of taxation that would close one business is wrong. If 600 are to close in Quebec, then I would like it to be because of the market and not because of taxation. If you have 600 that do leave, then usually around 600 will be recreated. That is not the case now.

Our problem is that with overlegislating and overregulating you get into a situation where you fool the market. When you fool the market, we cannot play that game. You are forcing honest people to become dishonest. In this case they will be trying to sell those packs under the table, if they are stuck with them. You know that will be the case.

We are trying to get our people on side to make sure that they do respect the law, do pay their taxes and have a place of commerce. Here we are again with a piece of legislation that forgets reality. The reality is that we have people here who are stuck with this merchandise for which they should receive money. Basically, there has been a drop in price, a drop in taxation.

**Senator Perrault:** There is also looming the issue of the stale-date deadline, too.

[Traduction]

bénéfice de 6 p. 100 sur la vente de cigarettes. Je paie mon grossiste 1,5 p. 100 pour la publicité et 2 p. 100 pour le loyer. C'est ce qui reste.

**Le sénateur Perrault:** Vous ne pouvez pas faire beaucoup de publicité, actuellement.

**M. Goulet:** Je suis d'accord avec vous là-dessus.

**Le sénateur Perrault:** Pourquoi ne pouvez-vous pas les vendre comme des paquets de 30?

**M. Goulet:** Rien ne nous en empêche, sénateur. Je l'ai moi-même suggéré à l'association du tabac. Cependant j'ignore quelle sera la réaction du gouvernement: jugera-t-il que je vends deux paquets de 15 cigarettes ou que j'en vends un de 30? Les inspecteurs me permettraient-ils de vendre deux paquets de 15 cigarettes à la fois?

**Le sénateur Perrault:** Peut-être est-ce là le noeud que certains d'entre nous ici doivent trancher.

**M. Gadbois:** J'opterais pour la solution du sénateur Sylvain. Essentiellement, on confisque sans indemniser. Pourquoi devrions-nous être ceux qui doivent se débarrasser du produit, s'il a été acheté en toute légalité avant d'être frappé d'une interdiction rétroactive? Ce n'est pas le genre de système dans lequel nous vivons.

**Le sénateur Perrault:** La situation est unique.

**M. Gadbois:** Elle l'est tout autant que le plafond de 5 000 qui a été créé de toutes pièces. La raison pour laquelle j'ai cité les chiffres, auparavant, c'est que ce sont toujours les détaillants qui font les frais du système. Ce que nous tentons de dire, c'est que vous disposez des données quant aux ventes et aux commerçants, et cetera. Pourquoi sont-ils les seuls à être frappés par cette législation?

**Le sénateur Perrault:** Dans l'Ouest, nous parlons d'entreprises familiales. Ce sont elles qui doivent se battre pour leur survie.

**M. Gadbois:** Toute forme de taxation qui cause la fermeture de commerces est mauvaise. Si 600 entreprises doivent fermer au Québec, je préférerais alors que ce soit à cause du marché, plutôt que des taxes. Lorsque 600 entreprises font faillite, habituellement, à peu près 600 autres ouvrent leurs portes. Ce n'est pas ce qui se passe en ce moment.

La législation et la réglementation excessives entravent le jeu de l'offre et de la demande. Lorsqu'il y a de telles distorsions, nous ne pouvons pas jouer le jeu. Vous obligez d'honnêtes gens à devenir malhonnêtes. Dans le cas présent, elles tenteront de vendre ces paquets en douce, si elles n'ont pu les écouler. Vous le savez aussi bien que moi.

Nous essayons de convaincre nos gens d'observer la loi, de payer leurs taxes et de continuer de faire des affaires. Voilà qu'on nous assomme d'une loi qui fait fi de la réalité. Or, la réalité, c'est que certains de nos membres se retrouvent avec des stocks pour lesquels on devrait les indemniser. Essentiellement, il y a eu baisse de prix, baisse des taxes.

**Le sénateur Perrault:** Il ne faudrait pas oublier, non plus, la date de péremption.

[Texte]

**Mr. Gadbois:** Exactly.

**Senator LeBreton:** I want to let you know at the outset that I am more sympathetic with the retailers' point of view. I sat at the committee meeting which the minister attended. At that time I thought this was a poorly drafted bill which throws taxes and health into the same bill. It should simply have been ordered that production be dealt with and not production and sale. That would have solved the problem.

I have two questions in terms of the kiddy packs. There has been no evidence presented to me that proves that young people are the ones who buy this product. In fact, it has been just the opposite.

I agree when you say that you cannot use cigarettes as a loss leader to get people into the stores, because then you would have all the anti-smoking and health advocates after you. You may have to take a loss on the kiddy packs in order to get rid of the inventory.

What has the Department of Finance said in regard to the whole question of the second roll-back in terms of people who have the smaller inventories?

**Mr. Scott:** On the question of the kiddy pack itself, you ask will our people take a loss. I think they would take a partial loss, if we get the stale-dating. If we get to the stale-date stage, then I think there is an argument whereby the manufacturer must take an unsalable product back. If we do not get to the stale-date stage, and if this bill is proclaimed tomorrow, then, yes, we will take a loss, because we have bought legal product. That is our problem. I think there is a dual answer to your question, senator.

As usual, the Department of Finance is considering what it might do. I had a meeting with some of the members of the department last week. This was unforeseen, apparently.

It is a difficult issue. I had discussions with the Department of Finance — before the roll-back — about the difficulty of rebating back, province by province. It is very difficult because different provinces have different rates. We sympathize with that.

What we are trying to do is find a way to do something.

**Senator Stratton:** Do we have any idea of when the last product will become stale-dated?

**Mr. Scott:** That is a question for the manufacturers.

**Senator Stratton:** Would it be around the end of September?

**Mr. Scott:** That is my guess. I met yesterday with a group of retailers in southwestern Ontario, all of whom had a limited quantity of the small packs left. That was their guess in terms of the stale-dating date. I said to them, "Have you been asking the manufacturer's rep to take them back?" They said, "Yes; however the answer is, 'You've purchased the product'." So until it is stale-dated, we have a problem.

[Translation]

**M. Gadbois:** Exactement.

**Le sénateur LeBreton:** Je tiens à vous dire, au départ, que je penche plus du côté des détaillants. J'étais présent lorsque le ministre a comparu devant le comité. J'estimais, à l'époque, qu'un projet de loi mêlant taxes et santé était assez mal ficelé. On aurait dû tout simplement interdire la production, plutôt que la production et la vente. Cela aurait réglé le problème.

J'aurais deux questions à poser en ce qui concerne les paquets de moins de 20 cigarettes. Rien, dans les témoignages, ne prouve que ce sont les jeunes qui achètent ce produit. En fait, ce serait plutôt le contraire.

Je suis d'accord avec vous lorsque vous affirmez que vous ne pouvez utiliser les cigarettes comme articles de réclame pour attirer la clientèle, car vous auriez alors tous les groupes de santé et de lutte au tabagisme sur le dos. Il se peut que, pour vous débarrasser des stocks, vous deviez absorber la perte.

Quelle a été la réponse du ministère des Finances concernant toute la question de la seconde réduction de taxes pour ceux qui ont des stocks plus faibles?

**M. Scott:** Pour ce qui est du paquet de moins de 20 cigarettes comme tel, vous me demandez si nos gens absorberont la perte. Je crois qu'ils pourraient en éponger une partie, si la loi n'est pas promulguée avant la date de péremption. À ce moment, on pourrait soutenir que le fabricant doit reprendre le produit périmé. Par contre, si le projet de loi est proclamé demain, que nous ne nous rendons pas à la date de péremption, alors, oui, nous absorberons une perte, parce que nous avons acheté un produit licite. C'est là la source du problème. Je crois, sénateur, qu'il existe une double réponse à votre question.

Comme d'habitude, le ministère des Finances étudie les différentes possibilités. J'ai rencontré certains fonctionnaires du ministère, la semaine dernière. Cette situation, paraît-il, n'avait pas été prévue.

La question est difficile. J'ai eu des discussions avec le ministère des Finances, avant la réduction des taxes, concernant la difficulté de rembourser, province par province. Il est très difficile de procéder à de telles réductions car les taux varient selon les provinces. Nous pouvons comprendre ces difficultés.

Ce que nous tentons d'obtenir, c'est une solution.

**Le sénateur Stratton:** Avez-vous une idée du moment où le dernier produit sera périmé?

**M. Scott:** C'est là une question qu'il faudrait poser aux fabricants.

**Le sénateur Stratton:** Serait-ce vers la fin de septembre?

**M. Scott:** Je suppose que ce sera à peu près à ce moment-là. Hier, j'ai rencontré un groupe de détaillants du sud-ouest de l'Ontario. Il leur restait tous une quantité limitée de petits paquets. Ils estimaient que les produits seraient périmés vers cette date. Je leur ai demandé s'ils avaient eux-mêmes demandé aux représentants du fabricant de reprendre les paquets. Ils m'ont répondu qu'ils avaient effectivement essayé, mais qu'ils s'étaient fait répondre que c'était leur problème. Par conséquent, jusqu'à



[Text]

**Senator Stratton:** You are trying to achieve a sense of at least allowing the stale-date period to run out.

**Mr. Scott:** We think that would be fair.

**Senator Stratton:** Realistically, that is all we could do. To try to go beyond that would be unrealistic. It becomes then a fight between the retailer and the manufacturer as to whether or not they will take large volumes of stale-dated product back, which is between you and them. We could not do anything about that.

**Mr. Scott:** We agree with that, sir. The testimony of the minister before this committee was basically forcing a retailer/manufacturer/wholesaler fight in advance of stale-dating. I think that is totally unfair.

**Senator Stratton:** I agree with you on that. I am trying to arrive at a date when we think it would be fair to have a cut-off which would be fair to you, the retailers.

**Mr. Gadbois:** They get mixed signals now. It would be good if we could tell them to try to get rid of the product before the end of September. We have already sent the message not to buy the product any more, because there is still some left. Even if they stop production there is still some stock that they are trying to dump on us. We are trying to make all the retailers aware that they could be left overstocked with stock that they will have to pay for if they do not try to get rid of it as quickly as possible.

If we could have an idea of a date where we are protected, for example, until the end of September, we could send out a message to everyone to get rid of the product as fast as possible. Perhaps there could be a special deal to get rid of the product, but at least they would get a clear signal. They are now getting mixed signals from the manufacturers and from what they are reading in the newspaper. They do not know if they should keep the stock or buy some more, because they have clients who ask for it. You want to keep your clients happy, because they ask for that product for all kinds of reasons. But at the same time you have to say, "I have to warn my client that I must get rid of that stock so that he can try to switch products."

**Mr. Scott:** That is an important point. For the past couple of months both of our organizations have been urging our retailers to drop it to the extent that we can. CFGI does not tend to reach into the inner city into some of the ethnic and small corner stores. I do not know if it is the same here in Ottawa, but those of you who wander through downtown Toronto and Vancouver into the inner city will see the proliferation of that kind of package in the smaller stores. It is hard for us to get the word out there, but we have been doing that for a while.

**The Deputy Chairman:** Some of the testimony that we have had before the committee is that the manufacturing of packages

[Traduction]

ce que la date de péremption soit atteinte, nous avons un problème.

**Le sénateur Stratton:** En fait, vous demandez que l'on attende que la date de péremption soit atteinte.

**M. Scott:** Nous estimons que ce serait équitable.

**Le sénateur Stratton:** En termes réalistes, c'est tout ce que nous pouvons faire. Faire davantage serait irréaliste. À vous ensuite de discuter avec le fabricant pour le convaincre de reprendre de grandes quantités de produits périmés. Nous ne pourrions vous aider en ce sens.

**M. Scott:** Nous sommes d'accord, monsieur. Dans son témoignage devant le comité, le ministre préconisait essentiellement d'obliger les détaillants, les fabricants et les grossistes à s'entendre avant que les produits soient périmés. Cela me semble tout à fait injuste.

**Le sénateur Stratton:** Je suis d'accord avec vous à cet égard. J'essaie de déterminer quelle échéance serait équitable, pour vous, les détaillants.

**M. Gadbois:** Pour l'instant, nous recevons des messages contradictoires. Ce serait bon de pouvoir dire à nos membres d'essayer d'écouler les stocks avant la fin de septembre. Nous leur avons déjà dit de ne plus acheter le produit, car il en reste encore. Même si la production cesse, il reste des stocks que les fabricants essaient de nous refile. Nous tentons de sensibiliser tous les détaillants au fait qu'ils pourraient se retrouver avec des stocks qu'ils devront payer de leurs poches, s'ils ne tentent pas de les écouler le plus rapidement possible.

Si nous pouvions avoir une idée du délai dont nous disposons, par exemple jusqu'à la fin de septembre, nous pourrions conseiller à tout le monde d'épuiser les stocks le plus rapidement possible. Peut-être pourrait-il y avoir une entente spéciale pour se débarrasser du produit, mais, du moins, le message serait clair. Pour l'instant, les détaillants reçoivent des messages contradictoires, selon qu'ils écoutent les fabricants ou qu'ils lisent les journaux. Ils ne savent plus trop s'ils devraient conserver les stocks ou en acheter d'autres, car des clients en demandent encore. On veut que nos clients soient heureux, car ils demandent le produit pour toutes sortes de raisons. Par contre, simultanément, on veut pouvoir avertir le client qu'il faut se débarrasser des stocks. Ainsi, il pourra essayer d'adopter un autre produit.

**M. Scott:** C'est un point important. Depuis quelques mois, nos deux organismes exhortent leurs membres à cesser, dans la mesure où ils le peuvent, de vendre ces paquets. La FCEI n'est pas vraiment active au coeur du centre-ville, là où se trouvent les petits détaillants installés dans les quartiers ethniques. J'ignore si la situation est la même, ici, à Ottawa, mais ceux d'entre vous qui déambulent dans le centre-ville de Toronto et de Vancouver observeront une prolifération de ce genre de paquets de cigarettes dans les plus petits commerces. Il nous est difficile de faire passer le mot, mais nous tentons de le faire depuis un certain temps déjà.

**Le vice-président:** D'après certains témoignages entendus, la fabrication des paquets de 15 cigarettes a cessé vers la mi-mars.



*[Texte]*

of 15 stopped about mid-March. If your stale-dating goes six months, then I suppose the stale-dating will take place in the middle of September.

I cannot tell you how things will evolve, but we have other witnesses who must come before the committee. These witnesses will not be able to appear until the fall, because the Senate will not be sitting this summer. Therefore, we will not hear more witnesses until the fall. After we have heard from them, we will make our report on the bill. But the bill cannot be put into force until we make our report and we cannot hear from the witnesses until the fall. I do not know whether you can take any comfort from that.

**Mr. Scott:** It would be interesting from an analytical point of view to determine if you can delay it past the end of September.

**The Deputy Chairman:** Do not make me say that I can delay it. I am just saying that we have a routine to go through which probably will not be completed until September.

**Mr. Scott:** Following your hypothesis it would be interesting to see, from a velocity and consumption point of view, how much stale-dated product will be available at that point in time. It would be interesting to see how much we could sell in that period of time and how much will still be out there.

**The Deputy Chairman:** I do not know. First, the bill was promulgated on the basis that the manufacturer of these products would stop on a certain date and then the stocks would be run off. At that point I do not imagine that anyone in your organization would have had a complaint about that; is that so?

**Mr. Scott:** The amendment was introduced at the last minute to the committee and we all appeared on that amendment. Mr. Goulet was there on our behalf and we brought in whoever we could on short notice. The committee heard the arguments and passed the amendment as soon as we walked out the door, which we thought was unfair. It was a last-minute thing. Up to that point no one from our organization was opposing the bill.

**The Deputy Chairman:** That is what I assumed.

**Senator LeBreton:** It would have been fine had they left it alone.

**The Deputy Chairman:** Yes, but there was an intervention and it was changed. The signals got changed for you people and gave you no time to react.

**Mr. Scott:** That is right.

**The Deputy Chairman:** I have explained to you what our routine will be and when the next session will be. You can deduce from that whatever you like and make your plans accordingly.

If there are no other questions I thank you very much, gentlemen, for appearing here today. I enjoyed your testimony. It has added a great deal to our knowledge of the tobacco industry. Thank you again.

The committee adjourned.

*[Translation]*

Si les produits sont périmés six mois plus tard, je suppose alors que la date de péremption tombe vers la mi-septembre.

J'ignore quelle sera l'évolution de la situation, mais nous avons encore d'autres témoins à entendre. Ceux-ci ne pourront comparaître avant l'automne, car le Sénat ne siège pas cet été. Par conséquent, nous n'entendrons pas d'autres témoins d'ici à l'automne. À la fin des audiences, nous ferons notre rapport. Si cela peut vous consoler, le projet de loi ne peut entrer en vigueur tant que nous n'aurons pas soumis notre rapport, et nous ne pouvons entendre les témoins avant l'automne.

**M. Scott:** D'un point de vue analytique, il serait intéressant de savoir si vous pouvez retarder ce projet de loi au-delà de la fin de septembre.

**Le vice-président:** Ne tentez pas de me faire dire ce que je ne dis pas. Je vous explique simplement que nous devons suivre une procédure qui ne prendra probablement pas fin avant septembre.

**M. Scott:** Dans cette hypothèse, il serait intéressant de voir avec quelle rapidité les produits auront été écoulés avant la date de péremption. Il serait intéressant de voir combien de ces stocks pourront être vendus durant cette période et combien demeureront sur les tablettes.

**Le vice-président:** Je ne le sais pas. Tout d'abord, le projet de loi a été promulgué en supposant que le fabricant de ces produits cesserait la production à une certaine date et que les stocks seraient ensuite épuisés. Je ne crois pas qu'un membre de votre organisme aurait alors à se plaindre, n'est-ce pas?

**M. Scott:** L'amendement a été proposé au comité à la dernière minute, et nous avons tous témoigné à son sujet. Monsieur Goulet témoignait en notre nom, et nous avons fait venir tous ceux que nous pouvions monopoliser en si peu de temps. Le comité a entendu les arguments et a adopté l'amendement dès que nous avons eu fini de témoigner, ce que nous avons jugé peu équitable. C'était un amendement de dernière minute. Jusqu'à ce stade, nul, de notre organisme, ne s'opposait au projet de loi.

**Le vice-président:** C'est ce que j'avais supposé.

**Le sénateur LeBreton:** Il aurait suffi qu'ils adoptent le projet de loi tel quel.

**Le vice-président:** Oui, mais il y a eu intervention, et le projet de loi a été amendé. La situation a changé, et on ne vous a pas donné le temps d'y réagir.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le vice-président:** Je vous ai expliqué nos façons de faire et à quel moment aura lieu la prochaine session. Vous pouvez en déduire ce que vous voulez et planifier en conséquence.

S'il n'y a plus de questions, je tiens à vous remercier, messieurs, d'avoir pris la peine de venir ici aujourd'hui. J'ai bien aimé vos témoignages, qui ont été fort instructifs. Encore une fois, je vous remercie.

La séance est levée.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Federation of Independent Grocers:*

John Scott, President;

François Goulet, 1st Vice-President.

*From the Quebec Food Retailers' Association:*

Michel Gadbois, Chief Executive Officer.

*De la Fédération canadienne des épiciers indépendants:*

John Scott, président;

François Goulet, 1er vice-président.

*De l'Association des détaillants en alimentation du Québec:*

Michel Gadbois, président-directeur général.







OCT 4 1995



